C/2024/1566

5.3.2024

Parecer do Comité Económico e Social Europeu — A política industrial como instrumento para reduzir as dependências e promover um mercado da UE de produtos ecológicos nas indústrias com utilização intensiva de recursos e de energia

(parecer de iniciativa)

(C/2024/1566)

Relator: **Matteo Carlo BORSANI**

Correlator: **Dirk JARRÉ**

Decisão da Plenária	25.1.2023
Base jurídica	Artigo 52.º, n.º 2, do Regimento
	Parecer de iniciativa
Competência	Comissão Consultiva das Mutações Industriais
Adoção em secção	9.11.2023
Adoção em plenária	13.12.2023
Reunião plenária n.º	583
Resultado da votação	
(votos a favor/votos contra/abstenções)	165/0/2

1. **Conclusões e recomendações**

1.1. A União Europeia (UE) enfrenta o desafio da redução das emissões de gases com efeito de estufa e da transição para uma economia verde. O setor industrial da UE desempenha um papel essencial nessa transição, mas também se debate com o atual nível elevado dos preços da energia. A Comissão elaborou o Plano Industrial do Pacto Ecológico, que se centra na simplificação regulamentar, no acesso a financiamento, no reforço de competências e em cadeias de valor resilientes.

1.2. A descarbonização da sociedade e da economia europeia pode criar um círculo virtuoso para as indústrias com utilização intensiva de recursos e de energia (IUIRE), bem como para o ambiente, aumentando a procura de produtos descarbonizados fabricados por estas indústrias. Idealmente, tal facilitará um processo de transformação mais ecológico, se as IUIRE, outros setores e os agregados familiares passarem a utilizar a energia verde logo que esta esteja disponível em quantidades suficientes e a preços razoáveis e previsíveis. Por conseguinte, cabe criar, sem demora, um novo quadro regulamentar para os preços da energia, baseado em preços acessíveis das energias renováveis e que não tenha como referência os preços do gás.

1.3. O Comité Económico e Social Europeu (CESE) salienta a necessidade de as IUIRE participarem devidamente na elaboração de políticas neste domínio e na consecução das ambições da UE em matéria de neutralidade climática a todos os níveis. Recomenda-se que as políticas setoriais sejam elaboradas em função das necessidades e dos obstáculos específicos dos diferentes ramos das IUIRE. Tal poderá também ser facilitado pelo reforço da coordenação e da coerência entre as políticas industrial, comercial e climática a nível da Comissão Europeia.

1.4. Cabe evitar a duplicação e o excesso de regulamentação, devendo a legislação da UE nova ou revista estar sujeita a controlos de competitividade rigorosos, a fim de criar margem de manobra regulamentar e de atrair e manter investimentos na ecologização da capacidade industrial nacional.

1.5. O CESE observa que a Europa foi rápida a definir metas ambiciosas para o Pacto Ecológico Europeu, mas tem sido lenta na atualização das condições-quadro para permitir uma transformação célere. Tendo em conta a configuração atual, tal aplica-se igualmente ao Plano Industrial do Pacto Ecológico e ao Regulamento Indústria de Impacto Zero ([1]), embora alguns aspetos, como o aumento da rapidez da concessão de licenças, tenham melhorado.

([1]) COM(2023) 161 final.

1.6. Neste contexto, o CESE salienta que é igualmente vital assegurar financiamento e apoio ao investimento para a transição ecológica. Os instrumentos de criação de mercado e as políticas em matéria de consumidores podem igualmente incentivar a transição para produtos e tecnologias ecológicos.

1.7. O CESE frisa que uma política industrial eficaz requer intervenções tanto do lado da procura como do lado da oferta. As intervenções do lado da procura podem incluir a promoção de conteúdo europeu nos produtos, a aplicação da contratação pública ecológica e a criação de um mercado para produtos ecológicos. As intervenções do lado da oferta podem incluir a criação de um quadro regulamentar que apoie modelos de produção com tecnologias ecológicas, a facilitação da produção e do consumo de energia descarbonizada e o apoio ao desenvolvimento de infraestruturas para o hidrogénio. A introdução de mecanismos a longo prazo para facilitar a produção, a acessibilidade e o consumo de eletricidade e energia descarbonizadas a preços competitivos a nível mundial é igualmente importante para a competitividade global das indústrias da UE, em especial das IUIRE.

1.8. O CESE sublinha que os objetivos climáticos ambiciosos da UE não serão realizados sem condições de concorrência equitativas a nível mundial, que cabe assegurar através de uma política comercial bem concebida e de instrumentos de defesa comercial sólidos. Com efeito, a UE deve adotar medidas contra a concorrência desleal de países terceiros, reforçando as relações comerciais com parceiros ricos em recursos que adiram ao comércio justo. É necessário reforçar a fiscalização do mercado para garantir a conformidade dos bens importados e assegurar que a sua produção cumpre as normas e a regulamentação da UE, nomeadamente quanto ao teor de material reciclado desses bens.

1.9. A UE deve esforçar-se por concretizar os seus objetivos climáticos, ao mesmo tempo que promove o crescimento económico e a criação de emprego. Cabe aplicar medidas de melhoria de competências e requalificação dos trabalhadores em todos os Estados-Membros. As iniciativas, os investimentos e as políticas neste âmbito devem também incluir medidas específicas para as comunidades com baixos rendimentos, os trabalhadores pouco qualificados e os grupos em situação vulnerável no contexto da transição ecológica.

1.10. O CESE recomenda que se desenvolva a capacidade institucional e administrativa necessária a nível nacional nos Estados-Membros, a fim de gerir a governação do Plano Industrial do Pacto Ecológico, o Regulamento Indústria de Impacto Zero e a criação de mercados ecológicos.

1.11. Ao mesmo tempo, o CESE exorta a Comissão e os Estados-Membros a estabelecerem uma política industrial estratégica para intensificar as políticas industriais setoriais e as mudanças necessárias no sistema de governação da UE, bem como a realizarem um debate aberto e eficaz com toda a sociedade civil sobre estas questões. Tais debates deverão ser objetivos, dinâmicos e produzir resultados num futuro próximo.

1.12. Qualquer tentativa de estabelecer uma política industrial estratégica e setorial falhará se não estiverem disponíveis informações estratégicas sobre a evolução científica, tecnológica e setorial. O CESE incentiva a Comissão Europeia a explorar novas formas e meios de recolher e analisar os dados essenciais para o desenvolvimento de uma política industrial estratégica no futuro. A Comissão deve igualmente proceder a avaliações periódicas das políticas relacionadas com a descarbonização das IUIRE, a fim de medir o impacto na competitividade e na resiliência económica da UE. Essas avaliações devem ter lugar a nível da UE e incluir os parceiros sociais.

2. **Introdução e contexto**

2.1. Em 2019, a produção industrial na UE foi responsável por cerca de 3,1 gigatoneladas (Gt) de CO_2 — menos de 9 % das emissões mundiais de CO_2 nesse ano. Por outro lado, o consumo na UE foi responsável por 3,4 Gt de emissões de CO_2, o que representa 10 % das emissões mundiais de CO_2. Atualmente, a maior parte das emissões de CO_2 atribuídas ao consumo na UE diz respeito à produção de bens importados para a UE e tem origem em países terceiros, nomeadamente na China (27 %), na Rússia (12 %) e nos Estados Unidos (8 %) (dados de 2019 ([2])).

2.2. O ecossistema industrial com utilização intensiva de energia abrange um vasto leque de setores, como os setores químico, siderúrgico, do papel, do plástico, mineiro, de extração e exploração de pedreiras, da refinação, do cimento, da madeira, da borracha, dos metais não ferrosos, do vidro, da cerâmica e das fibras sintéticas. Esses setores caracterizam-se por uma elevada intensidade energética e carbónica, bem como pelo facto de serem os pontos de partida de muitas cadeias de valor, fornecendo matérias-primas, materiais transformados e intermédios. O ecossistema das indústrias com utilização intensiva de energia emprega 7,8 milhões de pessoas na Europa e gera um valor acrescentado de 549 mil milhões de euros (4,55 % do total da UE). Em 2019, foi responsável por 22 % do total das emissões de gases com efeito de estufa da UE.

([2]) https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/ddn-20220524-1

2.3. Embora a política industrial esteja a reforçar as medidas destinadas a reduzir o impacto das atividades económicas na biosfera, a crise energética está a aumentar a dependência dos países da UE em relação a outros países que têm custos energéticos mais baixos e pegadas de carbono mais elevadas. Tal abre ainda mais a porta a concorrentes de regiões com custos energéticos mais baixos, traduzindo-se num aumento das importações de baixo custo (muitas vezes com uma pegada de carbono muito mais elevada) e numa perda de quota global de mercado. Esta situação é potencialmente prejudicial para o Pacto Ecológico Europeu e demonstra a necessidade urgente de uma política industrial da UE forte, capaz de assegurar a resiliência económica e a autonomia estratégica aberta.

2.4. Tendo em conta o que precede, a era atual pode ser vista como um renascimento da política industrial na Europa. O Plano Industrial do Pacto Ecológico Europeu, recentemente publicado pela Comissão Europeia, centra-se nos seguintes aspetos:

— um quadro regulamentar previsível e simplificado;

— um acesso mais rápido ao financiamento;

— a melhoria das competências;

— um comércio aberto para cadeias de abastecimento resilientes.

2.5. A par disso, o Regulamento Indústria de Impacto Zero visa mobilizar investimentos maciços em todas as cadeias de valor da indústria com impacto zero, incluindo as indústrias com utilização intensiva de energia.

2.6. Nos últimos anos, a UE reforçou os seus ambiciosos objetivos climáticos no sentido de reduzir o impacto das atividades económicas na biosfera, o que deverá conduzir a um aumento do número de atos regulamentares nos próximos anos.

2.7. Cabe aplicar de modo uniforme na UE medidas eficazes de melhoria de competências e requalificação dos trabalhadores, bem como políticas de assistência (incluindo a disponibilização de apoio monetário ou serviços aos trabalhadores afetados nas IUIRE). São igualmente necessárias iniciativas específicas destinadas aos trabalhadores nas regiões mais afetadas pela transformação industrial, abrangendo as comunidades com baixos rendimentos, os trabalhadores pouco qualificados e os grupos em situação vulnerável no contexto da transição ecológica.

3. **Gestão da transição nas IUIRE e criação de mercados ecológicos na UE**

Descarbonização das IUIRE: vantagens para todas as partes na elaboração de políticas

3.1. Os esforços de descarbonização nas IUIRE terão um impacto decisivo na globalidade do processo de transformação, em particular nos grandes emissores de gases com efeito de estufa e nos consumidores de matérias-primas. Consequentemente, uma redução significativa das emissões de CO_2 decorrentes das IUIRE influenciará a eficiência da transformação, medida pela rendibilidade dos investimentos energéticos ([3]) e pelo impacto no clima calculado de forma aproximada com base na utilização de energias renováveis no processo.

3.2. As soluções de descarbonização devem centrar-se nas necessidades e nos obstáculos específicos de cada setor no seu próprio processo. Por conseguinte, as políticas setoriais podem constituir a melhor opção.

3.3. Além disso, a Comissão deve assegurar a coordenação e a coerência entre as políticas industrial, comercial e climática.

3.4. No entanto, os processos legislativos e regulamentares representam um quadro burocrático complexo, o que reduz, em certos casos, a atratividade dos investimentos ecológicos para as indústrias. A fim de criar margem de manobra regulamentar e de atrair e manter investimentos ecológicos, a legislação da UE nova ou revista deve estar sujeita a controlos de competitividade rigorosos.

3.5. A este respeito, a Comissão deve proceder a uma avaliação periódica das políticas relacionadas com a descarbonização das IUIRE, medindo o seu impacto na competitividade e na resiliência económica.

3.6. A criação de mercados e ecossistemas empresariais estáveis e previsíveis é essencial para permitir a descarbonização das IUIRE e contribuir para a transformação.

([3]) A rendibilidade dos investimentos energéticos consiste numa medida da energia líquida produzida por uma fonte de energia em relação à quantidade de energia investida na sua extração, transporte e conversão numa forma utilizável: por exemplo, a quantidade de energia utilizada para produzir um painel solar face à energia produzida por esse painel ao longo da sua vida útil.

3.7. A abordagem estratégica da China e o enorme êxito da Lei da Redução da Inflação dos EUA exigem uma resposta estratégica e convincente da Europa. A Europa tem liderado a agenda ecológica desde a elaboração do Pacto Ecológico Europeu em 2019. No entanto, embora a UE queira ser considerada líder da transição ecológica, os seus investimentos nesta matéria são muito inferiores aos da China e menos dinâmicos do que os dos EUA. Os subsídios à produção e os benefícios fiscais da Lei da Redução da Inflação dos EUA estão a levar as empresas da UE a transferir os seus investimentos em tecnologias verdes para os EUA, em detrimento da Europa. A Europa tem de reformar o sistema de governação para poder competir com os EUA e a China.

3.8. Além disso, a coordenação entre os diferentes domínios de intervenção deve ser avaliada diariamente, e não através de um único processo moroso.

3.9. Qualquer tentativa de estabelecer uma política industrial estratégica depende de informações estratégicas sobre a evolução científica, tecnológica e setorial. Cabe explorar novas formas e meios de recolher e analisar os dados essenciais para o desenvolvimento de uma política industrial estratégica no futuro.

Reforçar a competitividade da UE para evitar dependências

3.10. Nos próximos anos, a UE necessitará de enormes quantidades de matérias-primas críticas e estratégicas para satisfazer os requisitos da dupla transição ecológica e digital, preservando simultaneamente a autonomia estratégica da Europa. As IUIRE são importantes fornecedores de materiais e produtos que apoiam a transição ecológica noutros setores da economia, mas são, ao mesmo tempo, consumidoras de produtos ecológicos e energias renováveis produzidos por esses setores. Por conseguinte, será essencial assegurar um aprovisionamento estável. Além disso, deve dar-se especial atenção aos produtos a jusante que são estratégicos e fundamentais para a descarbonização da economia da UE.

3.11. Em vários estudos, a UE e o Centro Comum de Investigação da Comissão Europeia (JRC) já identificaram produtos e tecnologias cruciais para os esforços de descarbonização, que devem ser tidos em conta na conceção das futuras políticas da UE ([4]). A indústria da UE concorre com importações distorcidas de países terceiros que, em alguns casos, beneficiam de preços da energia regulamentados pelo Estado e de subsídios consideráveis. Por conseguinte, a atual crise energética na Europa constitui uma ameaça existencial para a sua base industrial.

3.12. As políticas climática e industrial da UE devem estar em consonância para promover o compromisso da indústria da UE de reduzir as emissões de CO_2, tanto a nível europeu como mundial. A UE deve, por conseguinte, continuar a assegurar às IUIRE proteção contra as fugas de carbono. Além disso, tendo em conta a necessidade urgente de promover a eletrificação dos processos industriais, a Comissão deve alterar as orientações relativas a determinadas medidas de auxílio estatal no contexto do comércio de gases com efeito de estufa para além de 2021. A lista de setores elegíveis para compensação dos custos indiretos do carbono imputados nos preços da eletricidade deve ser alargada, de modo a refletir os preços atualmente mais elevados da eletricidade e a incluir setores e subsetores em risco de fuga de carbono com um potencial de eletrificação significativo.

3.13. Além disso, o CESE congratula-se com a proposta da Comissão de um regulamento que visa melhorar a configuração do mercado da eletricidade da União, a fim de garantir um aprovisionamento energético de base a preços regulamentados e estáveis.

3.14. Por último, mas não menos importante, o Regulamento Indústria de Impacto Zero e o Plano Industrial do Pacto Ecológico já existem no papel, mas ainda têm de ser traduzidos em intervenções políticas. Além disso, a UE deve investir na criação da capacidade institucional e administrativa necessária nos Estados-Membros para gerir a governação da transformação rumo a emissões líquidas nulas e criar mercados ecológicos.

4. **Mercados ecológicos e atributos de uma política industrial eficaz da UE**

4.1. A ambiciosa trajetória de descarbonização rumo à neutralidade carbónica implica uma transformação radical da indústria europeia e exige o reforço das capacidades de produção e da evolução tecnológica, principalmente através de um impulso aos investimentos e da criação de mercados para produtos ecológicos (com base no indicador da pegada de carbono).

([4]) Cf. Carrara, S., *et al.* «Supply chain analysis and material demand forecast in strategic technologies and sectors in the EU — A foresight study» [Análise da cadeia de abastecimento e previsão da procura de materiais em setores e tecnologias estratégicos na UE — Estudo de prospetiva], Serviço das Publicações da União Europeia, Luxemburgo, 2023, DOI: 10.2760/386650, JRC132889.

4.2. A produção industrial descarbonizada pode ter uma desvantagem competitiva em relação à produção industrial convencional com utilização intensiva de carbono. Tal deve-se a maiores riscos na aplicação de novas tecnologias, a custos de exploração mais elevados e a custos superiores dos fatores de produção. Os decisores políticos dispõem de uma série de opções para intervir do lado da oferta ou da procura em matéria de emissões de CO_2. Do lado da oferta, tal poderá incluir o Sistema de Comércio de Licenças de Emissão da União Europeia (CELE) e o Mecanismo de Ajustamento Carbónico Fronteiriço (CBAM), bem como apoios públicos ao investimento, à inovação, à investigação e desenvolvimento (I&D) e aos fatores de produção energéticos. As medidas do lado da procura poderão centrar-se nos contratos públicos ecológicos, nomeadamente através da prestação de informações sobre produtos respeitadores do ambiente.

Intervenções do lado da procura

4.3. A comercialização de produtos industriais com baixas emissões enfrenta obstáculos sistémicos. A ecologização da indústria da UE deve ser acompanhada de campanhas de sensibilização eficazes, subsídios à produção e medidas semelhantes, a fim de assegurar um aumento progressivo da procura de produtos ecológicos.

4.4. Há partes significativas das cadeias de valor industriais que estão atualmente localizadas no estrangeiro, o que cria vulnerabilidades identificáveis para a economia e a sociedade europeias. A UE deve, por conseguinte, promover os conteúdos europeus nos produtos em todas as cadeias de valor mundiais. Os contratos públicos devem incentivar os produtos fabricados a partir de componentes originários da UE. Nos concursos, os poderes públicos devem atribuir ao critério do contributo para a sustentabilidade e a resiliência uma ponderação que varie entre 15 % e 30 % dos critérios de adjudicação. Esta medida vai além dos simples critérios de preço (baixo) e está em consonância com o princípio da «proposta economicamente mais vantajosa». Tal deverá conduzir a uma abordagem mais vinculativa em matéria de sustentabilidade e do princípio da proposta economicamente mais vantajosa.

Ecologização dos contratos públicos

4.5. Os objetivos de descarbonização das IUIRE beneficiariam da ecologização dos contratos públicos, que ainda não fez grandes progressos no tocante às emissões de CO_2. Tal pode também constituir uma forma de criar mercados para produtos ecológicos. A taxonomia da UE ([5]) — criada para apoiar os investimentos ecológicos através da definição de critérios claros a nível da indústria sobre o que é considerado uma atividade ecológica — também pode ser utilizada para a contratação pública, a I&D, a inovação e as decisões em matéria de investimento.

Intervenções do lado da oferta

4.6. Neste contexto, um quadro regulamentar adequado para modelos de produção baseados em tecnologias limpas conduziria ao êxito de toda a política de descarbonização e complementaria, na prática e a todos os níveis, as ambições da UE em matéria de neutralidade climática.

4.7. A introdução de mecanismos a longo prazo para facilitar a produção, a acessibilidade e o consumo de eletricidade e energia descarbonizadas a preços competitivos a nível mundial é igualmente importante para a competitividade das indústrias da UE, em especial das IUIRE. É necessário um quadro claro e conciso para a produção de hidrogénio verde e rosa a preços competitivos, bem como mecanismos para apoiar o desenvolvimento de infraestruturas para o hidrogénio e a requalificação e melhoria das competências dos trabalhadores nas indústrias baseadas no hidrogénio.

4.8. No âmbito do Regulamento Europeu Matérias-Primas Críticas proposto pela Comissão ([6]), o CESE considera que as atuais listas de matérias-primas críticas e de matérias-primas estratégicas devem ser complementadas com a identificação de materiais pertinentes para as transições ecológica e digital que poderão tornar-se críticos/estratégicos no futuro (alumínio, ferroligas, grafite sintética e prata) e de matérias-primas secundárias pós-consumo (por exemplo, sucata metálica).

Política comercial

4.9. Nenhum destes objetivos será alcançado sem condições de concorrência equitativas a nível mundial, garantidas através de uma política comercial bem concebida e de instrumentos de defesa comercial sólidos para proteger a indústria da UE contra a concorrência desleal e o *dumping* por parte de países terceiros. A UE deve visar uma aplicação mais rápida das medidas de defesa comercial, realizar investigações mais céleres e mais eficazes e permitir uma aplicação mais generalizada de medidas provisórias.

([5]) Parecer do Comité Económico e Social Europeu — Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Taxonomia da UE, divulgação de informações sobre sustentabilidade das empresas, preferências em termos de sustentabilidade e deveres fiduciários: Direcionar as atividades financeiras para os objetivos do Pacto Ecológico Europeu (JO C 517 de 22.12.2021, p. 72).

([6]) COM(2023) 160.

4.10. A introdução de um CBAM visa evitar a fuga de carbono e incentivar a descarbonização a nível mundial. A UE deve adotar todas as medidas necessárias para assegurar que o CBAM não provoque um aumento das emissões de gases com efeito de estufa noutras partes do mundo.

4.11. O CESE recomenda que a Comissão avalie a eficácia do CBAM na resposta ao risco de fuga de carbono relativamente a mercadorias produzidas na UE destinadas à exportação para países terceiros. Tal deve ser feito durante o período de avaliação anterior à execução da medida. Se esse relatório concluir que existe um risco de fuga de carbono para as mercadorias produzidas na UE, a Comissão deve apresentar uma proposta legislativa para dar resposta a esses riscos. Além disso, deve ser ponderada uma vasta gama de medidas antievasão fortes durante o período de transição, subsequentemente aplicadas às importações.

4.12. É necessário reforçar a fiscalização do mercado para garantir a conformidade dos bens importados, nomeadamente no que diz respeito ao teor de material reciclado desses bens. A UE deve ponderar a harmonização e o reforço da regulamentação da UE relativa à importação de produtos industriais e ao comércio eletrónico, a fim de promover produtos sustentáveis e justos.

Financiamento e investimentos

4.13. Cabe assegurar a coerência das políticas nos diversos atos regulamentares da UE, com vista a assegurar a previsibilidade e a atrair investimentos ecológicos, bem como a apoiar a transição ecológica e a competitividade da indústria. Serão igualmente necessários instrumentos estratégicos prudentes de criação de mercados para reconhecer plenamente o valor dos materiais industriais hipocarbónicos e dar prioridade a estes últimos, bem como para aumentar a procura de produtos fabricados a partir desses materiais.

4.14. É também necessário financiamento para impulsionar a investigação e o desenvolvimento, de modo que a UE possa assumir um papel de liderança em matéria de sustentabilidade. A simplificação do processo de candidatura ao financiamento público é fundamental para acelerar a inovação e a sustentabilidade.

4.15. Os procedimentos de autorização devem ter em conta o contexto de projetos de investimento e inovação destinados a promover a competitividade económica e a ecologização da economia. É igualmente necessário identificar projetos prioritários no que diz respeito a atividades como a extração mineira, a refinação e as operações de reciclagem, a fim de melhorar a segurança do aprovisionamento das indústrias da UE. A aceleração dos procedimentos de licenciamento a nível nacional e a facilitação do acesso ao financiamento serão fundamentais para garantir a autonomia estratégica nessas cadeias de valor. Durante esse processo, é essencial preservar condições de concorrência equitativas no mercado único da UE. As novas oportunidades de subsídios nacionais ao abrigo do quadro temporário de crise privilegiam os Estados-Membros com mais recursos financeiros, onde se assiste a uma tendência de aumento das medidas nacionais de financiamento.

A economia circular

4.16. A fim de promover a circularidade, a UE deve centrar-se no apoio a tecnologias e instalações de recolha, triagem e reciclagem. Neste sentido, a economia circular poderá ser um instrumento para descarbonizar e aumentar a procura de produtos reciclados, através da criação de mercados para estes últimos. Infelizmente, a própria legislação está a impedir a reciclagem de resíduos, sendo necessárias simplificações para impulsionar as atividades de reciclagem.

Bruxelas, 13 de dezembro de 2023.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu

Oliver RÖPKE