COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 28.1.2025
COM(2025) 17 final

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

Relatório de 2024 sobre os subsídios à energia na UE

1. INTRODUÇÃO

A política energética é fundamental para a competitividade e a segurança da Europa, a descarbonização da economia, a luta contra as alterações climáticas e a consecução do objetivo da UE de neutralidade climática até 2050. No âmbito do Pacto Ecológico Europeu, a UE criou um quadro de ação ambicioso relativo à energia, refletindo o facto de a produção e utilização de energia serem responsáveis por 75 % das emissões de gases com efeito de estufa (GEE) ([1]). Em 2023 e 2024, a Comissão consolidou o quadro estratégico necessário para cumprir os compromissos internacionais da UE e as metas da União em matéria de energia e de clima. Ao alcançar acordos políticos sobre quase todos os principais dossiês legislativos do pacote Objetivo 55, a União Europeia traçou um percurso claro rumo à concretização das suas metas para 2030.

Os subsídios à energia desempenham um papel essencial na transição energética: se forem bem concebidos, estes incentivos podem acelerar o desenvolvimento e a implantação de soluções de energias limpas e contribuir para fins económicos, ambientais ou sociais. Se forem mal concebidos, podem prejudicar a transição energética, alterar os incentivos respeitantes à utilização de energia, ao reduzirem o sinal de preço do carbono, e sobrecarregar as finanças públicas. Em última análise, todos os subsídios aos combustíveis fósseis têm de ser eliminados progressivamente ou reformados, a fim de manter o nível de apoio necessário sem pôr em perigo os objetivos da UE em matéria de clima.

A crise energética que teve início em 2021 e foi agravada pela agressão da Rússia contra a Ucrânia em 2022 teve consequências significativas para a política energética europeia e, por extensão, para os subsídios à energia. O impacto da crise ainda se fez sentir em 2023, como é possível observar na evolução do montante total dos subsídios à energia, na sua repartição por beneficiários, fontes de energia e tecnologias, e, por último, nos instrumentos utilizados para os conceder.

O presente relatório, que constitui o sexto relatório anual de acompanhamento dos subsídios à energia e dos progressos realizados na eliminação gradual dos subsídios aos combustíveis fósseis ([2]), confirma que os subsídios à energia se mantiveram estáveis até 2021, aumentaram drasticamente em 2022 na sequência da crise energética e diminuíram moderadamente em 2023. O *total dos subsídios à energia* na UE registou uma subida substancial de 213 mil milhões de EUR em 2021 para 397 mil milhões de EUR em 2022 e diminuiu 10 % em 2023, para 354 mil milhões de EUR.

Em 2023, os subsídios à energia associados a *medidas nacionais de resposta à crise* para proteger os consumidores da UE dos preços elevados representaram cerca de 145 mil milhões de EUR (face a 187 mil milhões de EUR em 2022). No cômputo da UE, foram adotadas pelo menos 270 medidas nacionais para fazer face à crise dos preços da energia. Os agregados familiares foram os principais beneficiários diretos destas medidas de resposta à crise (tendo recebido 121 mil milhões de EUR em 2021-2023), seguidos da indústria e do setor dos transportes (30 mil milhões de EUR e 28 mil milhões de EUR, respetivamente, durante o mesmo período). O apoio intersetorial a todos os consumidores de energia atingiu 125 mil milhões de EUR no mesmo período.

([1]) Fonte: Energia e Pacto Ecológico.

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

Os *subsídios aos combustíveis fósseis* aumentaram de 60 mil milhões de EUR em 2021 para 136 mil milhões de EUR em 2022, em resposta à crise, tendo depois diminuído para 111 mil milhões de EUR em 2023 ([3]). Os subsídios às *energias renováveis* diminuíram, pela primeira vez desde 2015, para 83 mil milhões de EUR em 2021 e continuaram em contração em 2022 (68 mil milhões de EUR) e 2023 (61 mil milhões de EUR). A diminuição deveu-se principalmente aos elevados preços no mercado grossista da eletricidade, que fizeram reduzir os montantes dos subsídios pagos ao abrigo de instrumentos de apoio dinâmicos baseados no mercado à medida que as energias renováveis se tornaram mais competitivas, demonstrando o seu papel na redução dos preços da energia. O apoio a medidas de *eficiência energética*, por exemplo renovações energéticas de edifícios, aumentou de 23 mil milhões de EUR em 2021 para 34 mil milhões de EUR em 2022 e 44 mil milhões de EUR em 2023, ajudando a reduzir as faturas de energia. A esmagadora maioria dos subsídios à energia (247 mil milhões de EUR em 2022 e 213 mil milhões de EUR em 2023) continuaram a estar orientados para o apoio ao consumo de energia.

No que respeita a 2023, o montante total dos subsídios à energia prejudiciais para o ambiente *([4])* na UE27 foi estimado em 136 mil milhões de EUR, ou seja, 38 % dos subsídios à energia. A maior parte dos subsídios prejudiciais (93 mil milhões de EUR, ou seja, 68 %) está associada aos combustíveis fósseis. A eliminação gradual destes subsídios libertaria importantes recursos públicos, que poderiam ser utilizados para reforçar a segurança energética da Europa, reduzir os défices orçamentais e aumentar o ritmo da transição para energias limpas. Todavia, tendo em conta os planos nacionais de eliminação progressiva, menos de metade (43 %, ou 48 mil milhões de EUR) dos subsídios aos combustíveis fósseis deverão cessar antes de 2025 e outros 9 % (10 mil milhões de EUR) deverão acabar entre 2026 e 2030, enquanto para os restantes 48 % (53 mil milhões de EUR) não existe ainda uma data-limite ou a mesma foi fixada após 2030.

Nota sobre a metodologia

O presente relatório baseia-se em dados de um estudo externo realizado para a Comissão. O relatório e o estudo baseiam-se numa abordagem de inventário ascendente, assente em informações provenientes de documentos e relatórios orçamentais nacionais. Os dados relativos aos subsídios nacionais foram agregados a nível da UE27 e complementados com dados de fontes reconhecidas, como instituições europeias ou internacionais e bases de dados especializadas. Nos casos em que os dados de 2023 não estavam totalmente disponíveis ou validados, foram utilizados dados de 2022 a título de estimativa. À semelhança das edições anteriores, os Estados-Membros tiveram a oportunidade de apresentar observações sobre os dados utilizados no estudo.

O inventário das medidas de subsídio à energia fornece informações fiáveis sobre o impacto orçamental das transferências orçamentais diretas para a utilização e a produção de energia e é necessário para promover a transparência em torno das políticas públicas e ajudar a identificar medidas de apoio específicas que importa reformar. Os montantes dos subsídios de determinadas medidas, como as que se baseiam em estimativas das perdas de receitas, podem não ser comparáveis entre países devido a abordagens específicas por país

([3]) Estes valores incluem despesas fiscais que não podem ser diretamente comparadas entre países.

([4]) Ver a definição na secção *2.5*.

no que se refere aos sistemas fiscais de referência. Todavia, refletem adequadamente os custos orçamentais das medidas de subvenção.

A avaliação das medidas fiscais depende das taxas de imposto de base aplicáveis em cada país. Por conseguinte, um país com impostos «de base» mais elevados, mas com isenções fiscais significativas, pode ter níveis consideravelmente mais elevados de subsídios à energia, bem como taxas de imposto sobre a energia globalmente mais elevadas do que um país com taxas de imposto mais baixas e menos isenções, ou nenhuma. Como tal, esta abordagem de medição bem estabelecida a nível internacional, centrada no custo orçamental dos subsídios, é menos adequada para a comparação entre países no respeitante aos impactos ambientais, climáticos e energéticos decorrentes de subsídios baseados em impostos. Importa prosseguir os esforços para analisar as taxas de imposto efetivas sobre a utilização de energia e as emissões de carbono, o que poderá complementar, de forma útil, a abordagem de inventário aplicada às medidas de natureza fiscal.

Além disso, os subsídios implícitos (como a não tarifação do carbono ou a ausência de impostos sobre os combustíveis) não são abrangidos devido a problemas metodológicos associados à falta de uma avaliação sólida, fiável e comparável dos impactos ambientais, não relacionados com o clima, e sociais negativos associados aos subsídios.

2. TENDÊNCIAS DOS SUBSÍDIOS À ENERGIA NA UE

O montante total dos subsídios à energia na UE27 aumentou de 213 mil milhões de EUR em 2021 para 397 mil milhões de EUR em 2022, tendo depois diminuído 10 % para 354 mil milhões de EUR ([5]) em 2023 (figura 1).

Importa notar que os anos de 2021-2023 foram fortemente marcados pela crise dos preços da energia. A recuperação económica pós-COVID, iniciada em 2021, exerceu, desde logo, uma pressão ascendente sobre os preços da energia a nível mundial e europeu, e conduziu a um primeiro aumento dos subsídios, que, posteriormente, duplicaram em relação aos 199 mil milhões de EUR registados em 2020, devido ao impacto das medidas de emergência adotadas pelos Estados-Membros. Os dados de 2023 mostram que os subsídios à energia diminuíram conforme algumas das medidas de contenção dos preços caducavam ou eram retiradas. Em termos relativos, os subsídios à energia aumentaram de 1,3 % do PIB da UE em 2021 para 2,37 % em 2022 e 2,1 % em 2023 (escala da direita na figura 1).

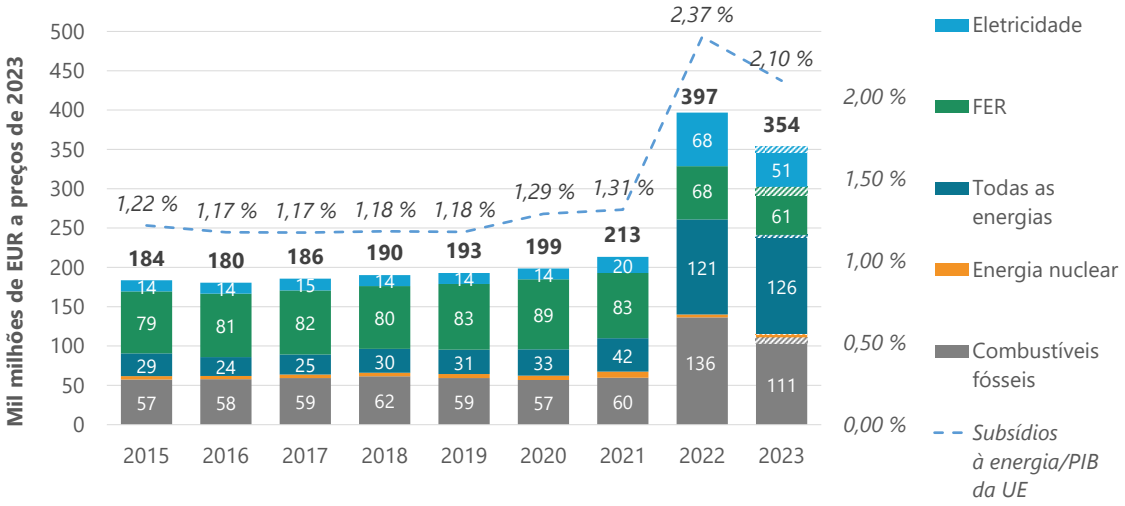


Figura 1: Total dos subsídios à energia na UE27 (em mil milhões de EUR a preços de 2023, escala da esquerda, e em % do PIB da UE, escala da direita)

Fonte: Enerdata, Trinomics, 2024. NB: as estimativas de 2023 estão representadas com traços diagonais ([6]).

Em 2023, os subsídios concedidos a *combustíveis fósseis*, *energias renováveis* e *eletricidade* ([7]) diminuíram para 111 mil milhões de EUR (–25 %), 61 mil milhões de EUR (–8 %) e 51 mil milhões de EUR (–26 %), respetivamente, em comparação com 2022. Apenas os subsídios atribuídos a *todas as energias ([8])* continuaram a aumentar, atingindo 126 mil milhões de EUR (+13 %), pois algumas das medidas de contenção dos custos adotadas pelos Estados-Membros continuaram a aplicar-se a dois ou mais vetores energéticos.

Em 2023, os *subsídios aos combustíveis fósseis* representaram 34 % dos subsídios à energia, percentagem semelhante à do apoio a *todas as fontes de energia (31 %)* (figura 2,

([5]) No presente relatório, todos os valores são expressos em mil milhões de EUR a preços de 2023. Devido às correções de dados e à alteração da base monetária, os montantes totais constantes do presente relatório podem diferir do relatório de 2023 sobre as subvenções à energia.

([6]) Os dados relativos à categoria «A confirmar» ascenderam a 8 % do montante total incluído no inventário dos subsídios para 2023.

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

([8]) Esta categoria é utilizada para classificar todas as medidas de subvenção aplicáveis à energia produzida a partir de uma combinação de fontes de combustíveis fósseis e fontes hipocarbónicas ou a partir de uma fonte desconhecida.

última linha). As *fontes de energia renováveis* receberam apenas 17 % dos subsídios à energia em 2023 (uma descida face a 40 % em 2021 e 22 % em 2022), em resultado do aumento da competitividade das energias renováveis no contexto dos elevados preços da energia, que reduziu a necessidade de apoio financeiro proveniente de instrumentos dinâmicos baseados no mercado. Por sua vez, a *eletricidade* e a *energia nuclear* captaram 15 % e 1 % dos subsídios, respetivamente.

No que respeita aos instrumentos usados para conceder subsídios à energia, as diferentes medidas de *apoio ao rendimento* continuaram a ser as mais importantes, representando 42 % do total (figura 2, coluna mais à direita). Seguiram-se as *transferências diretas e subvenções* (29 %) e as *medidas fiscais* (27 %). É de assinalar que as medidas fiscais foram o instrumento mais utilizado para apoiar os combustíveis fósseis, ao passo que o apoio às energias renováveis dependeu mais de medidas de apoio ao rendimento.

Categoria	Todas as energias	Eletricidade	Combustíveis fósseis	Energia nuclear	FER	Total
Transferências diretas	17,3 %	1,4 %	6,8 %	0,3 %	2,7 %	**29 %**
Medidas fiscais	5,0 %	5,5 %	14,0 %	0,2 %	2,0 %	**27 %**
Apoio ao rendimento / aos preços	12,1 %	7,6 %	10,3 %	0,3 %	12,2 %	**42 %**
Subcotação	0 %	0,03 %	0,18 %	0 %	0 %	**0,2%**
Apoio à I&D&D	1,2 %	0,0 %	0,1 %	0,4 %	0,4 %	**2,1 %**
Total	**36 %**	**15 %**	**31 %**	**1,2%**	**17 %**	**100 %**

Figura 2: Repartição dos subsídios por instrumento (2023)
Fonte: Enerdata, Trinomics, 2024.

2.1. Subsídios por fonte de energia/vetor energético

Em 2022, a ligeira tendência decrescente dos **subsídios aos combustíveis fósseis** registada desde 2019 — conforme destacado na figura 3 — foi interrompida como consequência direta da resposta europeia à crise energética, na qual as medidas de subvenção foram um dos principais instrumentos para contrariar os efeitos dos elevados preços da energia nos agregados familiares e nas indústrias europeias.

Consequentemente, os subsídios aos combustíveis fósseis mais do que duplicaram entre 2021 e 2022, passando de 60 mil milhões de EUR para 136 mil milhões de EUR, tendo depois diminuído 16 % em 2023, para 111 mil milhões de EUR. Os montantes de apoio destinado ao gás natural e aos combustíveis derivados do petróleo bruto aumentaram drasticamente em 2022, face a 2021, atingindo 49 mil milhões de EUR e 58 mil milhões de EUR, respetivamente. Tal deveu-se aos vários abatimentos e reduções fiscais aplicáveis aos combustíveis rodoviários, bem como às transferências diretas e medidas de apoio ao rendimento que beneficiaram os utilizadores de gás natural e os de gasóleo/gasolina.

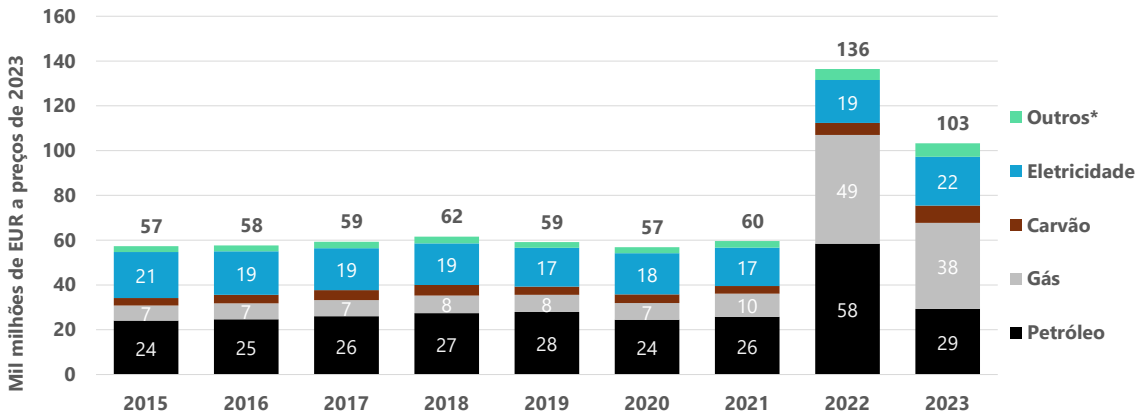


Figura 3: Subsídios aos combustíveis fósseis por vetor energético ([9]) (em mil milhões de EUR a preços de 2023)

*Fonte: Enerdata, Trinomics, 2024. * A categoria «Outros» inclui os subsídios destinados a todos os combustíveis fósseis e o calor proveniente de fontes fósseis. Os valores apresentados no gráfico incluem despesas fiscais que não podem ser diretamente comparadas entre países.*

O forte apoio ao gás natural e aos produtos petrolíferos continuou em 2023, embora a um nível inferior (40 mil milhões de EUR e 34 mil milhões de EUR, respetivamente), o que reflete tanto a evolução dos preços da energia fóssil como o papel importante que os combustíveis fósseis ainda desempenham na matriz energética da UE27.

Os subsídios às **fontes de energia renováveis** têm vindo a registar uma tendência decrescente nos últimos anos, conforme demonstrado na figura 4: diminuíram de 89 mil milhões de EUR em 2020 para 83 mil milhões de EUR em 2021 (–7 % em relação ao ano anterior), para 68 mil milhões de EUR em 2022 (–18 % em relação ao ano anterior) e, por último, para 61 mil milhões de EUR em 2023 (–10 % em relação ao ano anterior). Esta descida deveu-se principalmente ao aumento dos preços no mercado grossista da eletricidade, que conduziu automaticamente a pagamentos mais baixos no âmbito dos instrumentos de apoio às fontes de energia renováveis (FER) que complementam os preços de mercado, uma vez que as energias renováveis se tornaram mais competitivas. Além disso, o decréscimo dos subsídios às energias renováveis ocorreu apesar do aumento da capacidade de produção instalada e apoiada das FER, pois algumas destas novas capacidades já não carecem de subsídios para competir com outras fontes de energia.

([9]) Incluindo subsídios concedidos à eletricidade produzida explicitamente por meio da queima de combustíveis fósseis.

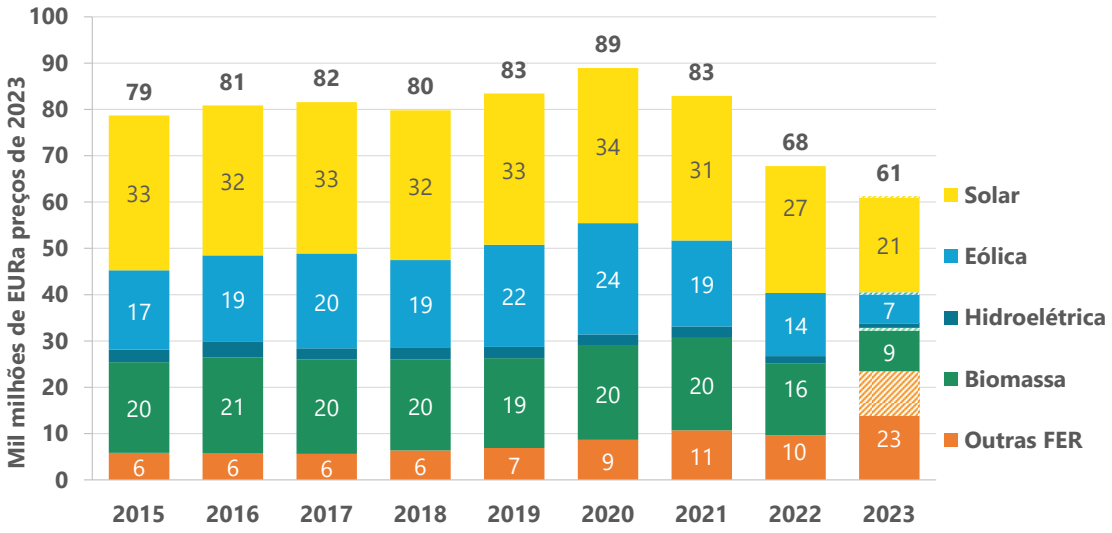


Figura 4: Subvenções às energias renováveis por tecnologia (em mil milhões de EUR a preços de 2023)

Fonte: Enerdata, Trinomics, 2024. NB: as estimativas de 2023 estão representadas com traços diagonais.

Conforme demonstrado na figura 4, a *energia solar* recebeu, de longe, a maior percentagem dos subsídios, tanto historicamente como em 2023 (21 mil milhões de EUR). Seguiram-se a *biomassa* (9 mil milhões de EUR) e da *energia eólica* (7 mil milhões de EUR). A *energia hidroelétrica* recebeu um apoio financeiro marginal (cerca de mil milhões de EUR), ao passo que os subsídios destinados a *várias tecnologias renováveis* (como reduções fiscais para tecnologias verdes ou auxílios públicos a projetos de investimento) registaram uma subida substancial para 23 mil milhões de EUR em 2023.

O instrumento típico para a concessão de subsídios às fontes de energia renováveis (FER — ver figura 2) continuou a assumir a forma de *tarifas de aquisição e prémios de aquisição* ou de *contratos para diferenciais*, que representaram, em conjunto, 36 mil milhões de EUR (ou seja, 60 % dos subsídios às FER). Os *pagamentos diretos a produtores que exploram FER* quase duplicaram, atingindo 9 mil milhões de EUR em 2023, muito provavelmente devido ao aumento do apoio direto à produção de energia de fontes renováveis e às infraestruturas de eletricidade previsto nos planos de recuperação e resiliência dos Estados-Membros, bem como ao aumento do apoio à promoção das energias renováveis e da eficiência energética no aquecimento e arrefecimento. Os restantes subsídios às FER foram concedidos por meio de medidas fiscais, bem como de quotas de FER e outros instrumentos (7 mil milhões de EUR e 9 mil milhões de EUR, respetivamente).

O apoio às diferentes tecnologias de energias renováveis variou significativamente nos Estados-Membros, refletindo as matrizes energéticas e as prioridades nacionais, bem como os potenciais das FER locais (figura 5). A *energia solar* recebeu mais de 50 % dos subsídios às FER em nove Estados-Membros ([10]), enquanto a *energia eólica* constituiu uma parte substancial dos subsídios às FER na Bélgica, na Croácia e na Polónia. A *biomassa* foi altamente subsidiada nas regiões nórdica e báltica, enquanto se afigura que três Estados-Membros (Letónia, Luxemburgo e Eslováquia) adotaram políticas de apoio às FER neutras do ponto de vista tecnológico, aplicáveis a todas as formas de energias renováveis.

([10]) Bulgária, Chéquia, Espanha, Grécia, Itália, Chipre, Hungria, Malta e Eslovénia.

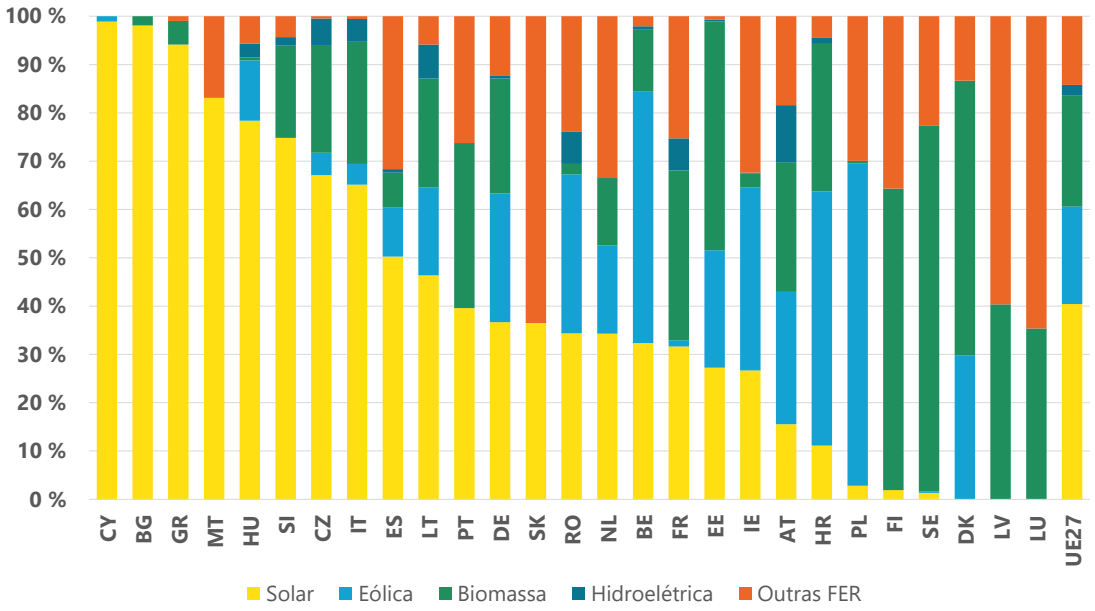


Figura 5: Repartição de subsídios às FER por tecnologia nos Estados-Membros (%)

Fonte: Enerdata, Trinomics, 2024.

Os subsídios à **energia nuclear** diminuíram de 7,9 mil milhões de EUR em 2021 para 3,7 mil milhões de EUR em 2022 e voltaram a aumentar para 4,1 mil milhões de EUR em 2023. Dos 14 Estados-Membros que concederam subsídios à energia nuclear, a França (2,9 mil milhões de EUR) foi responsável pela maior fatia, seguida da Alemanha (800 milhões de EUR), da Bélgica e da Espanha (100 milhões de EUR cada). A subida observada em 2023 deveu-se principalmente a um aumento dos pagamentos de capacidade efetuados pelo Governo francês para limitar o aumento das tarifas de eletricidade, praticamente duplicando o montante disponibilizado em 2022 (+97 %, num montante absoluto de 1,1 mil milhões de EUR).

2.2. Subsídios por finalidade económica

Embora o montante total dos subsídios à energia em 2023 tenha diminuído em comparação com 2022, não se verificou uma alteração significativa nas categorias em função da finalidade económica dos subsídios (figura 6).

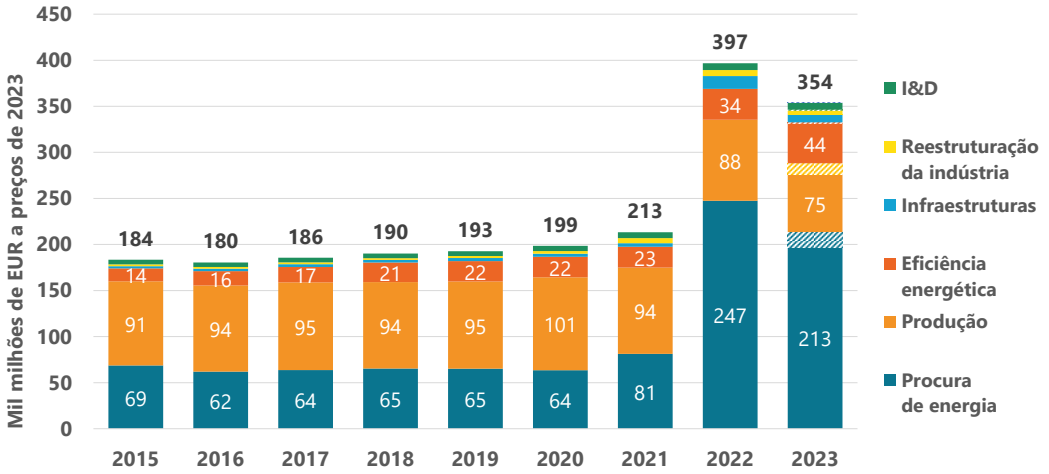


Figura 6: Subsídios à energia por finalidade económica (em mil milhões de EUR a preços de 2023)

Fonte: Enerdata, Trinomics, 2024. NB: as estimativas de 2023 estão representadas com traços diagonais.

O apoio financeiro destinado à *procura de energia* ([11]) continuou a ser a categoria mais importante (62 %), ascendendo a 213 mil milhões de EUR em 2023. O apoio a medidas de *eficiência energética* aumentou para 44 mil milhões de EUR em 2023 (+30 % do que em 2022), ao passo que os subsídios em todas as outras categorias diminuíram: 37 % no caso do *desenvolvimento de infraestruturas*, para 8,8 mil milhões de EUR; 14 % no caso da *produção de energia*, para 75 mil milhões de EUR; e 1 % no caso da *I&D*, para 7,4 mil milhões de EUR.

Os **subsídios de apoio à procura de energia**, que têm por objetivo limitar os custos do consumo de energia, podem abranger uma vasta gama de setores económicos, desde as indústrias com utilização intensiva de energia aos agregados familiares. Até 2021, o apoio à *procura de energia* era prestado quase exclusivamente por meio de medidas fiscais (por exemplo, reduções, isenções e reembolsos fiscais), cuja importância se manteve em 2023, ascendendo a 80 mil milhões de EUR. Todavia, durante a crise, a importância de medidas alternativas, como a *regulação dos preços* no consumidor e as *subvenções diretas*, começou a aumentar e, em 2023, os subsídios à procura de energia enquadrados nestas duas categorias atingiram 88 mil milhões de EUR e 37 mil milhões de EUR, respetivamente.

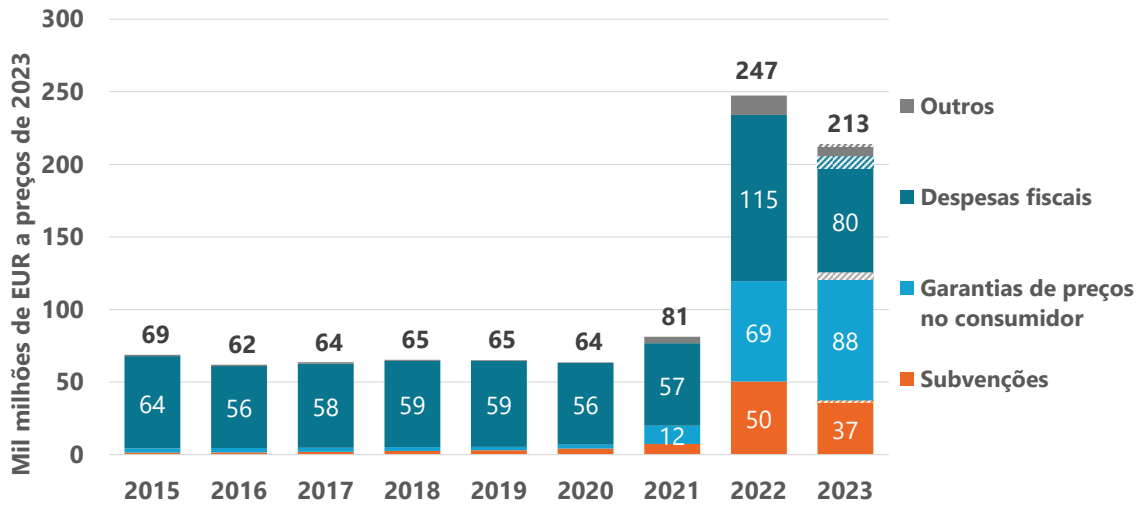


Figura 7: Subsídios de apoio à procura de energia por instrumento (em mil milhões de EUR a preços de 2023)

Fonte: Enerdata, Trinomics, 2024. NB: as estimativas de 2023 estão representadas com traços diagonais.

A categoria «Outros» inclui transferências diretas (exceto subvenções), apoios ao rendimento ou aos preços (exceto garantias de preços no consumidor) e apoios sob a forma de subcotação dos preços de bens/serviços.

Os **subsídios destinados a medidas de eficiência energética**, que apoiam faturas de energia mais baixas e a transição para a neutralidade carbónica, aumentaram substancialmente desde 2015, tendo atingido 44 mil milhões de EUR em 2023. As *subvenções* foram o instrumento de apoio mais significativo para investimentos em eficiência energética, representando mais de 32 mil milhões de EUR, ou seja, 70 % dos subsídios à eficiência energética concedidos em 2023, devido à execução dos investimentos no âmbito do Mecanismo de Recuperação e Resiliência. Às subvenções

([11]) Por exemplo, o apoio à utilização de energia por intermédio da redução dos respetivos custos.

seguiram-se *medidas fiscais* (7 mil milhões de EUR), *empréstimos em condições favoráveis* e *obrigações de eficiência energética* (3 mil milhões de EUR cada).

2.3. Subsídios associados à crise energética

Desde 2021, a Comissão Europeia tem vindo a trabalhar em conjunto com os Estados-Membros para fazer face à crise energética, incluindo por via da adoção do plano REPowerEU ([12]), nomeadamente com vista a: i) assegurar o acesso a fontes de energia alternativas, ii) reduzir a procura de energia para compensar a insuficiência do fornecimento de gás russo, iii) utilizar mais as energias renováveis, iv) aumentar a eficiência energética. Além da execução de medidas introduzidas a nível da União ou viabilizadas por quadros a nível da União, os Estados-Membros adotaram igualmente medidas a nível nacional para proteger os seus cidadãos e a sua economia dos preços prejudiciais da energia.

Através destas medidas nacionais, os Estados-Membros concederam subsídios à energia no valor de 187 mil milhões de EUR em 2022 e de 145 mil milhões de EUR em 2023, representando 45 % e 40 % dos subsídios à energia, respetivamente (figura 8). Os dados preliminares relativos a 2024 demonstram uma redução significativa do apoio em resposta à crise, para 78 mil milhões de EUR, uma vez que a maioria dos subsídios em causa expirará antes de 2025 (ver também o ponto 2.6).

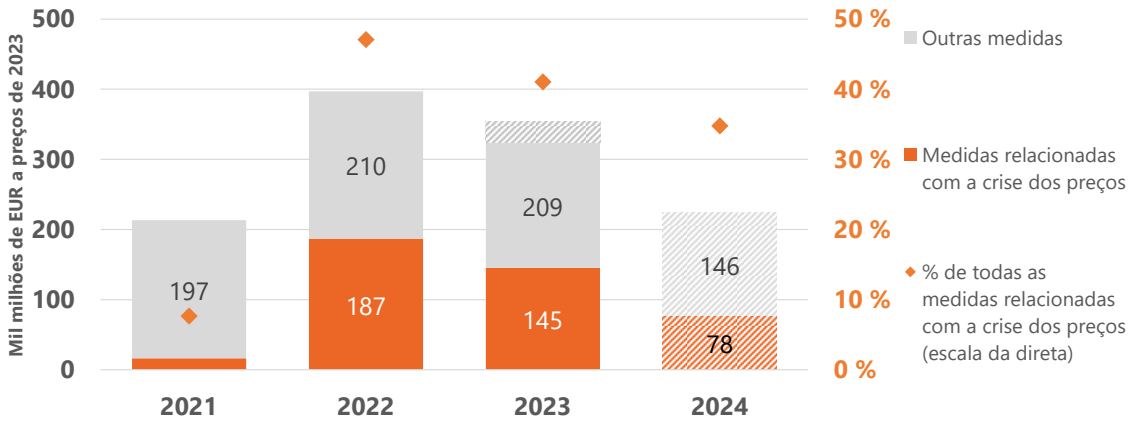


Figura 8: Subsídios estruturais e relacionados com a crise energética (escala da esquerda) e proporção de subsídios de resposta à crise no total dos subsídios à energia (escala da direita, %)

Fonte: Enerdata, Trinomics, 2024. Os valores relativos a 2024 baseiam-se em dados preliminares.

A figura 9 mostra que a maior parte dos subsídios setoriais **direcionados** para fazer face à crise se destinaram aos *agregados familiares* (65 mil milhões de EUR em 2022 e 52 mil milhões de EUR em 2023), seguidos da *indústria* e dos *transportes* (29 mil milhões de EUR, respetivamente, no biénio 2022-2023), enquanto outros setores, como a *indústria da energia* ou as *empresas*, receberam significativamente menos (18 mil milhões de EUR e 16 mil milhões de EUR no total, respetivamente). Foram concedidos 64 mil milhões de EUR por meio de subsídios **não direcionados** ou transetoriais.

([12]) REPowerEU:Energia a preços acessíveis, segura e sustentável para a Europa.

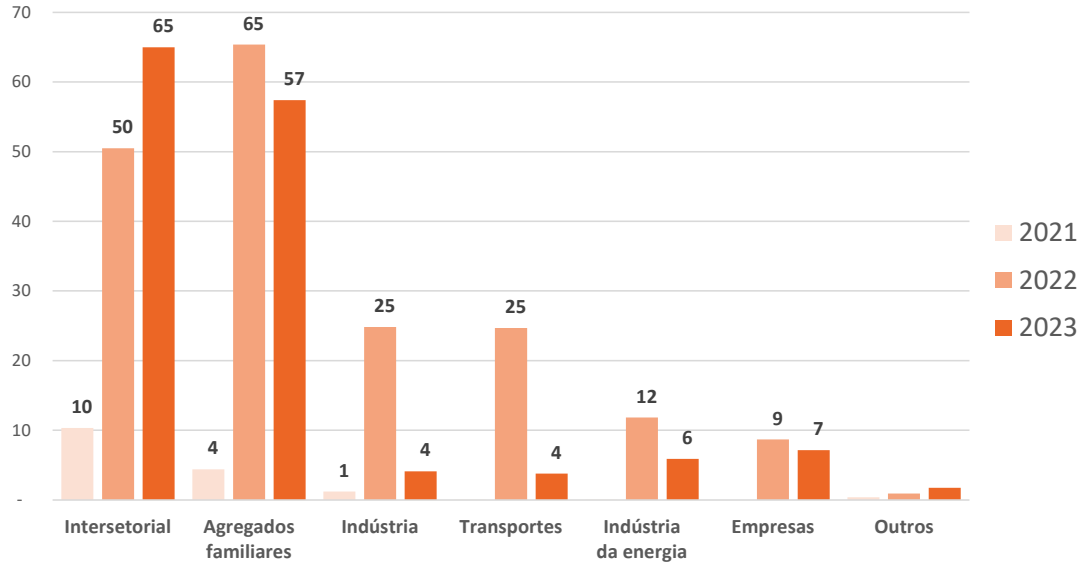


Figura 9: Repartição dos subsídios para fazer face à crise energética (em mil milhões de EUR a preços de 2023)

Fonte: Enerdata, Trinomics, 2024.

A crise energética de 2021-2022 caracterizou-se sobretudo por grandes aumentos súbitos dos preços da *eletricidade*, do *gás natural* e, em menor medida, do *petróleo bruto* e dos produtos refinados. O apoio prestado à *eletricidade* foi o que mais aumentou e atingiu 59 mil milhões de EUR em 2022, mantendo-se essencialmente ao mesmo nível em 2023, apesar de uma queda significativa dos preços grossistas e retalhistas da eletricidade (figura 10, à esquerda). Os subsídios excecionais ao gás natural (figura 10, ao centro) foram muito inferiores (29 mil milhões de EUR em 2022), mas também permaneceram ao mesmo nível em 2023, não obstante a redução dos preços grossistas do gás.

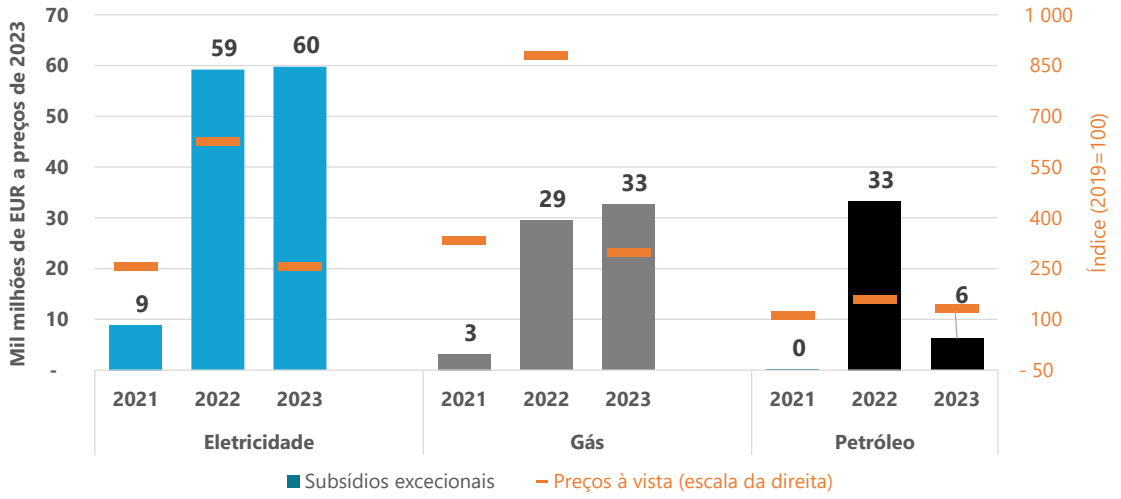


Figura 10: Subsídios para fazer face à crise por vetor energético (escala da esquerda) em comparação com as variações de preços (escala da direita, %)

NB: o eixo da esquerda diz respeito ao montante dos subsídios à energia relacionados com a crise (em mil milhões de EUR a preços de 2023); o eixo da direita apresenta a evolução dos preços à vista (indexados aos valores de 2019). Os preços da eletricidade e do gás correspondem à média anual dos preços à vista na Alemanha (a evolução foi semelhante noutros países da UE). Para o petróleo, foram tidos em conta os preços médios anuais do Brent.

O petróleo bruto constitui um caso diferente (figura 10, à direita), uma vez que os preços de referência do Brent não aumentaram tanto como os do gás e da eletricidade. O apoio excecional ao petróleo atingiu 33 mil milhões de EUR em 2022, mas, ao contrário do que aconteceu com a eletricidade e o gás, estes auxílios registaram uma queda acentuada em 2023, passando para 6 mil milhões de EUR, à medida que os preços do petróleo nos mercados mundiais diminuíam e as medidas excecionais de apoio aos produtos petrolíferos (por exemplo, redução do IVA sobre o combustível rodoviário) cessavam.

2.4. Subsídios por setor económico

Historicamente, a *indústria da energia* ([13]) foi o setor económico mais subsidiado: entre 2015 e 2020, beneficiou de mais de metade de todos os subsídios à energia (figura 11). Seguiram-se a *indústria*, os *agregados familiares* e os *transportes*.

Em 2022, o montante dos subsídios à energia destinados aos *agregados familiares* registou uma subida substancial face a 2021, passando de 34 mil milhões de EUR para 109 mil milhões de EUR (+240 %). O apoio aos setores dos *transportes* e da *indústria* aumentou, respetivamente, para 40 mil milhões de EUR e 50 mil milhões de EUR. Em contrapartida, os subsídios à *indústria da energia* aumentaram 5 %, chegando aos 112 mil milhões de EUR, mas, em 2022, a sua quota-parte no total dos subsídios à energia caiu de cerca de 50 % para 27 %.

Em 2023, os subsídios à energia concedidos aos *agregados familiares* mantiveram-se estáveis, nos 106 mil milhões de EUR, enquanto os concedidos aos setores dos *transportes*, da *indústria* e da *indústria da energia* diminuíram, respetivamente, para 20 mil milhões de EUR, 32 mil milhões de EUR e 92 mil milhões de EUR. Os montantes atribuídos aos setores *terciário* ([14]) e *agrícola* foram inferiores (14 mil milhões de EUR e 11 mil milhões de EUR, respetivamente), representando, em conjunto, cerca de 7 % dos subsídios à energia, em 2023.

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

([14]) O setor terciário abrange os setores empresarial e dos serviços públicos.

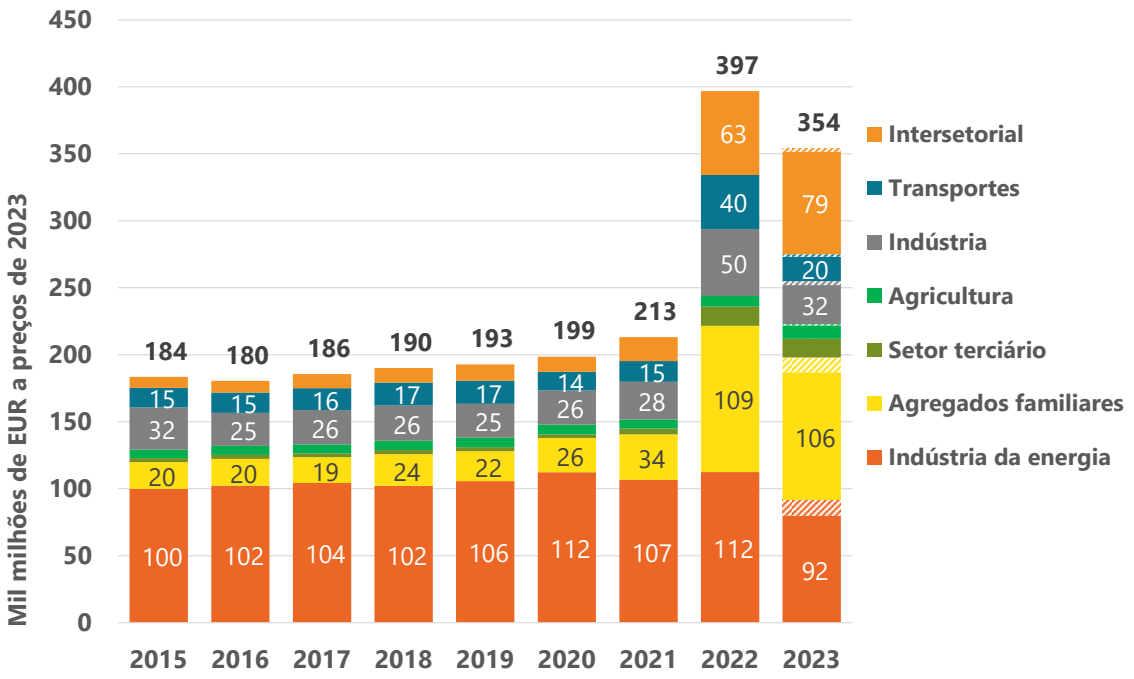


Figura 11: Subsídios à energia por setor económico (em mil milhões de EUR a preços de 2023)
Fonte: Enerdata, 2024. NB: as estimativas de 2023 estão representadas com traços diagonais.

Ao analisar a evolução dos **subsídios aos combustíveis fósseis distribuídos por setor económico** (figura 12), a subida registada em 2022 deveu-se principalmente a grandes aumentos dos subsídios ao setor da *indústria da energia* (+23 mil milhões de EUR) e aos *agregados familiares* (+16 mil milhões de EUR) para contrariar os efeitos da crise dos preços da energia. O apoio aos combustíveis fósseis diretamente atribuível à *indústria* diminuiu em 2022, mas é possível que tenha sido transferido para a categoria «Todas as energias», pois muitas medidas destinadas à indústria combinaram o apoio à eletricidade e ao gás.

Importa notar que, em 2023, o nível de apoio a dois setores — *transportes* e *indústria da energia* — regressou rapidamente aos níveis históricos anteriores à crise, salientando o caráter temporário das medidas conexas. Em contrapartida, os apoios aos *agregados familiares* e os apoios *intersetoriais* continuaram a ser muito significativos em 2023, em comparação com os valores históricos, refletindo um atraso na repercussão da redução dos preços grossistas da energia nas faturas do setor retalhista e, por conseguinte, a necessidade de prosseguimento do apoio.

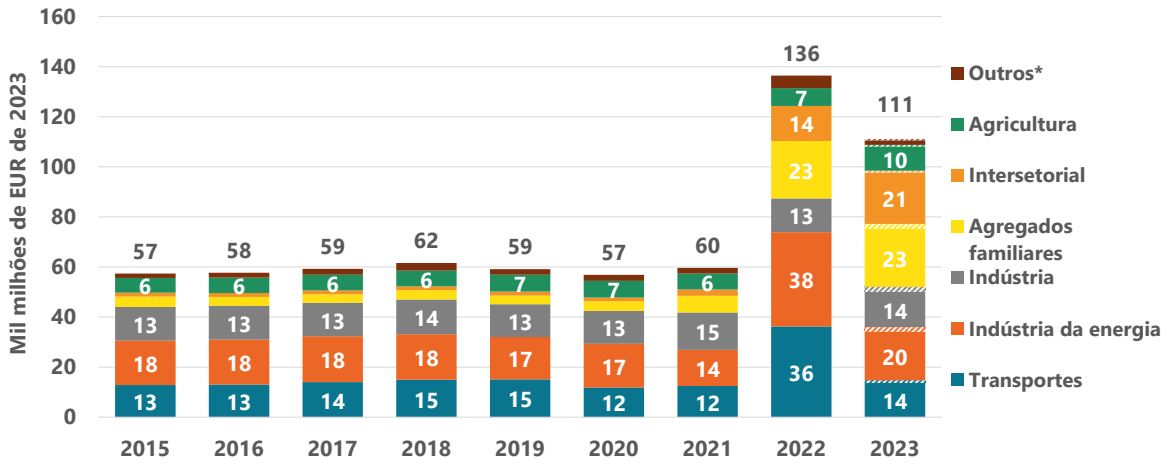


Figura 12: Subsídios aos combustíveis fósseis por setor económico (2015-2023; em mil milhões de EUR a preços de 2023)

Fonte: Enerdata, 2024. * A categoria «Outros» inclui os setores público, empresarial, da construção, dos serviços e da extração mineira. NB: as estimativas de 2023 estão representadas com traços diagonais.

A análise dos **subsídios à energia concedidos aos agregados familiares** mostra que, no período 2021-2023, 60 % deste apoio visava contrariar o impacto do aumento dos preços da energia e pode ser diretamente associado à crise energética. Além disso, conforme demonstrado na figura 13, a maior parte do apoio (65 mil milhões de EUR, ou seja, 61 % em 2023) não visava qualquer fonte de energia específica — montante correspondente a «Todas as energias» no gráfico. Em 2023, foram atribuídos 25 mil milhões de EUR (22 %) aos combustíveis fósseis (principalmente gás natural), enquanto a eletricidade e as FER receberam apenas 13 mil milhões de EUR (12 %) e 2,4 mil milhões de EUR (2 %), respetivamente. A este respeito, embora protegendo efetivamente os agregados familiares de aumentos súbitos, estes subsídios reduziam os sinais de preços provenientes dos mercados da energia.

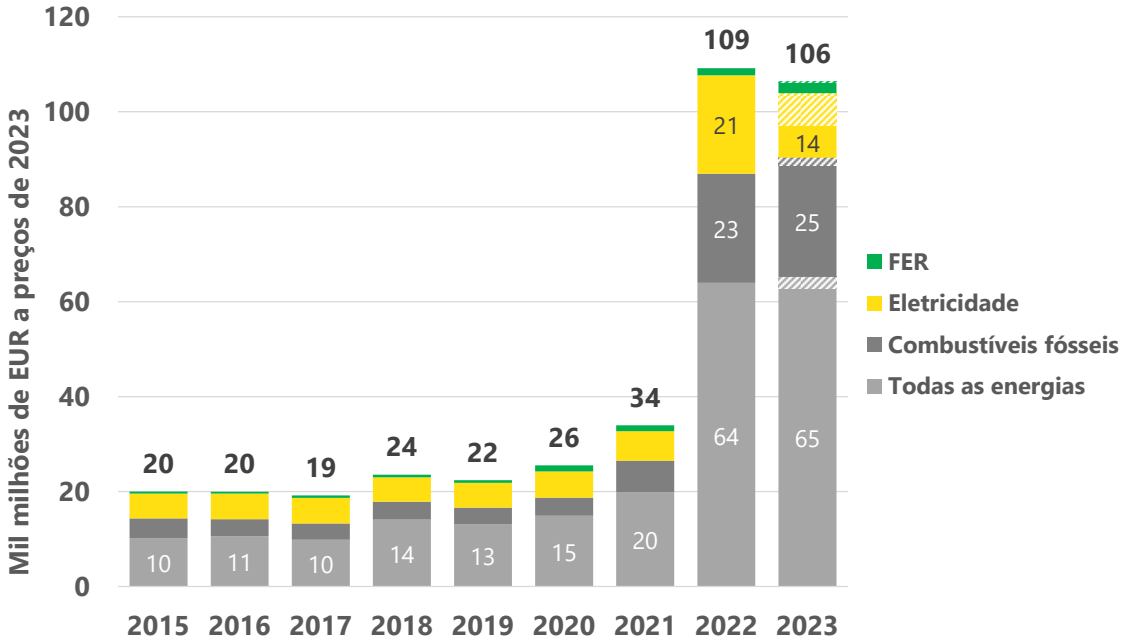


Figura 13: Composição dos subsídios à energia concedidos aos agregados familiares (em mil milhões de EUR a preços de 2023)

Fonte: Enerdata, Trinomics, 2024.

A razão subjacente a esta repartição de subsídios aos agregados familiares prende-se com o facto de a esmagadora maioria dos subsídios à energia para os agregados familiares ter apoiado o consumo de energia: 80 % em 2022 (87 mil milhões de EUR) e 71 % em 2023 (75 mil milhões de EUR). Ao mesmo tempo, as medidas de eficiência energética destinadas aos agregados familiares (que favoreceriam a eletrificação, a produção local de FER e o armazenamento local de energia) receberam apenas 21 mil milhões de EUR em 2022 e 29 mil milhões de EUR em 2023.

2.5. Subsídios por impacto ambiental

O presente relatório procura apresentar a primeira avaliação exaustiva dos *subsídios à energia* na UE quanto ao seu impacto ambiental. Neste contexto, foi adotada a seguinte definição:

Os subsídios à energia são prejudiciais para o ambiente se a redução de preços ou custos que provocam fizer com que a disponibilidade ou a utilização de fontes de energia com impactos ambientais negativos significativos se mantenha ou aumente.

A expressão «impactos ambientais negativos significativos» foi inspirada no Regulamento Taxonomia da UE, centrando-se nos dois objetivos climáticos, a saber, a mitigação das alterações climáticas e a adaptação às alterações climáticas. A avaliação dos outros quatro critérios ambientais constantes do Regulamento Taxonomia exigirá esforços adicionais nas próximas edições deste relatório.

Como se pode observar na figura 14, a maioria dos subsídios à energia concedidos em 2023 — 218 mil milhões de EUR, ou seja, 62 % — foram classificados como *não prejudiciais para o ambiente*, ao passo que o montante dos *subsídios prejudiciais para o ambiente* foi estimado em 136 mil milhões de EUR (38 %). Os subsídios à energia considerados *prejudiciais para o ambiente* foram principalmente os relacionados com os combustíveis fósseis (74 %), seguidos da categoria «Todas as energias» (21 %) ([15]), do calor (3 %) e da eletricidade (2 %) ([16]).

Existem subsídios categorizados como «subsídios aos combustíveis fósseis» e «não prejudiciais para o ambiente», normalmente associados a medidas como a cobertura dos custos de encerramento de centrais elétricas a carvão, a reabilitação de antigas minas ou medidas sociais.

([15]) Nos casos em que os subsídios à energia não visavam nenhum vetor energético específico (ou seja, para a categoria «Todas as energias»), utilizou-se o peso dos combustíveis fósseis na matriz energética de cada Estado-Membro, expresso em percentagem, com base nos dados do Eurostat relativos a 2022, para determinar a parte prejudicial para o ambiente.

([16]) A esmagadora maioria dos subsídios à *eletricidade* é considerada não prejudicial. A exceção ocorre quando o subsídio está claramente associado a eletricidade produzida a partir de fontes de combustíveis fósseis.

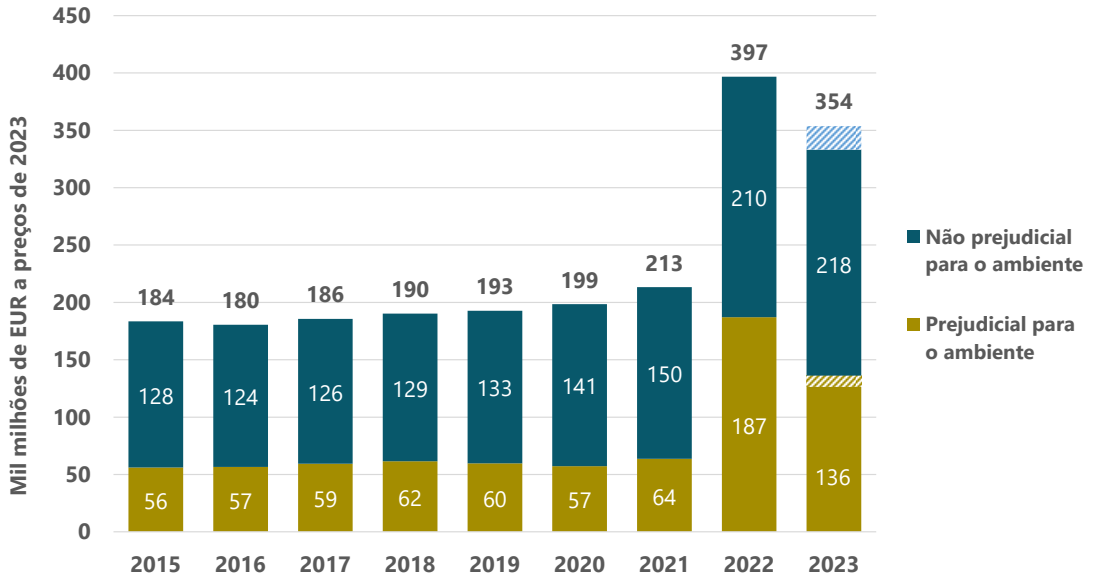


Figura 14: Subsídios à energia por impacto ambiental (em mil milhões de EUR a preços de 2023)

Fonte: Enerdata, Trinomics, 2024. NB: as estimativas de 2023 estão representadas com traços diagonais.

2.6. Planos nacionais em matéria de subsídios aos combustíveis fósseis

Em 2023, 43 % dos subsídios aos combustíveis fósseis (48 mil milhões de EUR) tinham uma data-limite prevista anterior a 2025 e outros 9 % (10 mil milhões de EUR) tinham uma data-limite a médio prazo, por exemplo, entre 2026 e 2030 (figura 15). Para os restantes 48 % dos subsídios aos combustíveis fósseis (53 mil milhões de EUR), não existe ainda uma data-limite ou a mesma foi fixada após 2030 ([17]).

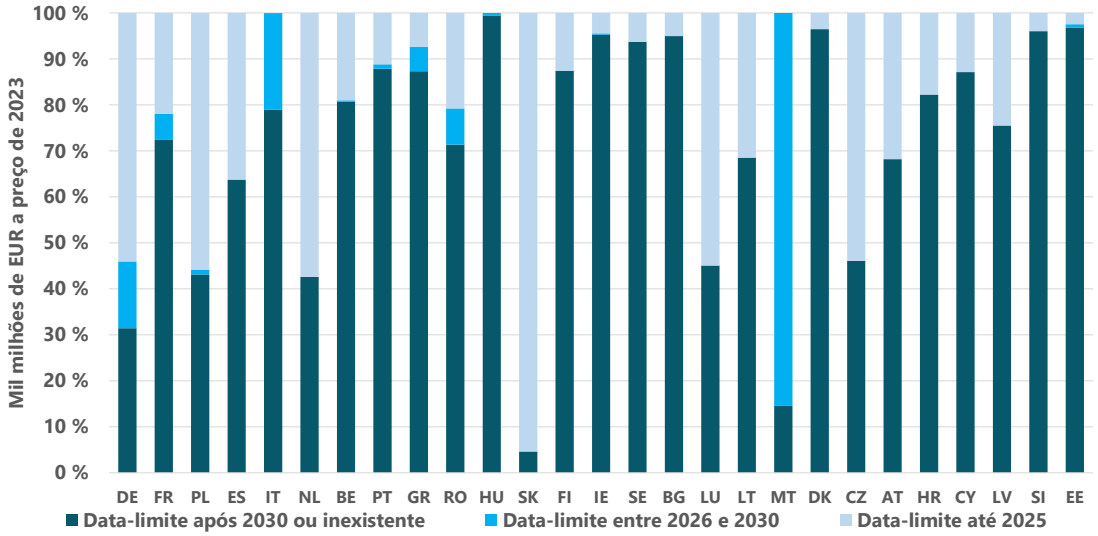


Figura 15: Proporção do total de subsídios aos combustíveis fósseis por data-limite (%, 2023)

Fonte: Enerdata, Trinomics, 2024.

Muitos Estados-Membros não preveem datas-limite para as medidas de subsídio à energia, especialmente no caso das incorporadas no código fiscal, na legislação financeira ou no orçamento nacional. Algumas medidas incluem um período mínimo de manutenção do subsídio, mas a decisão quanto à prorrogação do subsídio para lá do período mínimo é, em

([17]) A análise baseia-se nos anexos VIII e XV atualizados dos projetos de relatórios nacionais de progresso em matéria de energia e de clima de 2023, bem como em atualizações ou comunicados disponíveis ao público.

geral, deixada para o futuro. Quando são anunciadas datas-limite, dizem frequentemente respeito a medidas de resposta a crises a curto prazo e não a medidas «estruturais» a mais longo prazo.

Quase todos os Estados-Membros da UE tencionam abandonar os combustíveis fósseis. Todavia, tal pode constituir um problema em vários Estados-Membros, especialmente quando o apoio aos combustíveis fósseis é relativamente elevado em comparação com o PIB nacional (figura 16).

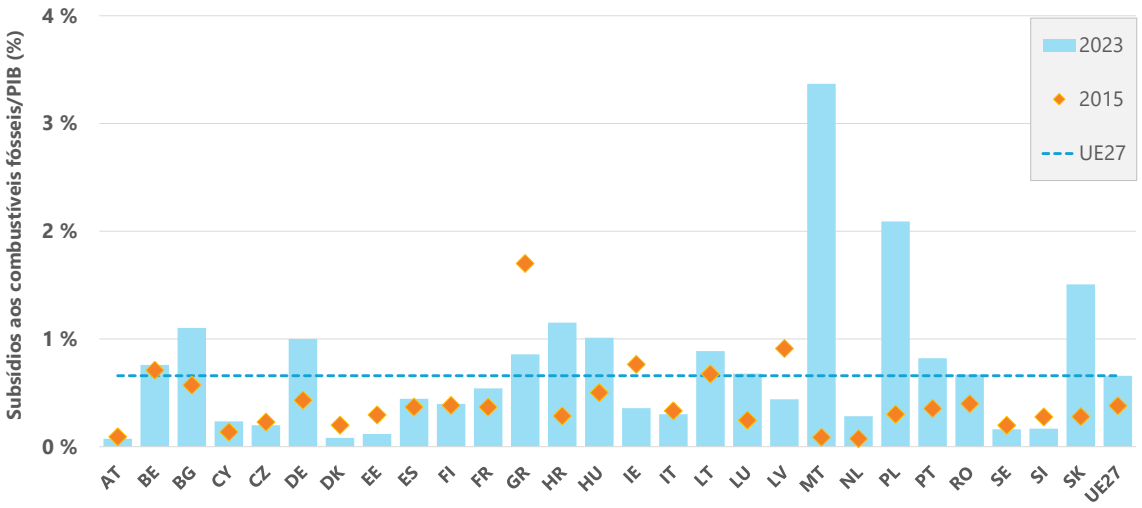


Figura 16: Subsídios aos combustíveis fósseis em comparação com o PIB (%, 2015 e 2023)

Fonte: Enerdata, Trinomics, 2024.

O alinhamento com a ambição coletiva da UE em matéria de clima obriga à eliminação progressiva dos subsídios aos combustíveis fósseis, mas apenas a Dinamarca traduziu esta intenção em legislação concreta. As informações atualmente disponíveis sobre as datas-limite previstas para estes subsídios tornam evidente que a UE não está no bom caminho para os eliminar em consonância com as suas ambições climáticas. Partindo do princípio de que a falta de uma data-limite significa que o subsídio permanecerá em vigor, existe um risco crescente de divergência face à ambição climática da UE, que continuará a aumentar à medida que 2050 se aproxima. É crucial que os Estados-Membros envidem maiores esforços e sejam mais transparentes no compromisso de pôr termo ao apoio aos combustíveis fósseis.

3. CONCLUSÕES

A recente crise energética tornou necessário tomar iniciativas políticas audaciosas na União Europeia para atenuar o impacto social e económico da mesma. Estas medidas excecionais para fazer face à crise energética tiveram um impacto considerável nas tendências dos subsídios à energia, invertendo temporariamente a recente tendência decrescente dos subsídios aos combustíveis fósseis, ao passo que a redução dos custos e o aumento dos preços da energia levaram a uma diminuição significativa dos subsídios às FER, à medida que estas se tornavam mais competitivas. O recente aumento acentuado dos preços da energia também afetou os tipos de medidas utilizadas para conceder os subsídios, bem como as tecnologias promovidas e os setores visados pelos subsídios, conduzindo a um aumento significativo dos subsídios aos agregados familiares e dos subsídios intersetoriais desde 2022.

Importa notar que, apesar do enfraquecimento dos sinais de preços e da concessão de incentivos errados quanto à utilização de energia, o aumento dos subsídios à energia não conduziu a um aumento do consumo de energia em termos absolutos. A UE conseguiu uma redução de 18 % da procura de gás no período compreendido entre agosto de 2022 e maio de 2024, de que resultou uma poupança de cerca de 138 mil milhões de metros cúbicos de gás ([18]). Estas poupanças são os resultados combinados dos esforços dos Estados-Membros, das empresas e dos cidadãos, coordenados pela ação a nível da UE ([19]), que ajudaram a evitar a escassez da oferta e a garantir a segurança do aprovisionamento. Todavia, como o relatório demonstra, os subsídios à importação de energia fóssil continuam a representar um pesado encargo para as economias europeias e a distorcer os incentivos respeitantes à utilização de energia, muitas vezes de forma prejudicial para o ambiente.

A redução, reforma ou eliminação do apoio aos combustíveis fósseis é considerada uma prioridade para a nova Comissão. A carta de missão dirigida ao Comissário Dan Jørgensen ([20]) mencionou explicitamente a necessidade de criar um quadro para continuar a reduzir e eliminar a utilização de subsídios aos combustíveis fósseis no âmbito do trabalho de redução das dependências da Europa. Este quadro deve fazer parte de um esforço comum entre a Comissão Europeia e os Estados-Membros no sentido de reduzir as dependências da Europa face à importação de combustíveis fósseis e a intervenções públicas dispendiosas para proteger os utilizadores de energia contra a volatilidade dos preços, a fim de facilitar a transição para uma economia europeia limpa e competitiva.

O aumento acentuado dos subsídios à energia em 2022 refletiu a prioridade a curto prazo de proteger os consumidores da UE do choque das faturas de energia. Importa agora que as medidas temporárias de apoio aos combustíveis fósseis e à procura de energia não sejam prorrogadas, pois os seus impactos poderão ser negativos e duradouros, reduzindo os incentivos de mercado a investimentos na eficiência energética e nas energias renováveis e consolidando ainda mais a dependência de combustíveis fósseis nos agregados familiares e nos setores com utilização intensiva de energia. Além disso, será fundamental continuar a aumentar o apoio à escala da UE aos investimentos em eficiência energética, a fim de alcançar a nossa meta de eficiência energética para 2030, o que, em última análise, aumentará a nossa segurança energética e reduzirá a nossa dependência da importação de combustíveis fósseis.

A UE enveredou de forma decisiva por uma transição energética para alcançar a neutralidade climática até 2050. A legislação europeia prevê um acordo para eliminar progressivamente os subsídios aos combustíveis fósseis. A utilização de fundos públicos em incentivos que contrariam a transição abrandará esta última e torná-la-á mais dispendiosa. A economia de energia e a redução da dependência dos combustíveis fósseis nos setores residencial, da energia, dos transportes e da indústria devem ajudar a UE de várias formas: i) reduzindo as importações de combustíveis fósseis, ii) acelerando a transição para as energias limpas, iii) melhorando a segurança do aprovisionamento de energia da UE. A transição energética deve, por conseguinte, conduzir a uma redução dos

([18]) Comparação do consumo de gás no período de agosto de 2022 a maio de 2024 com a média de cinco anos. [Fonte: «Eurostat (nrg_cb_gasm)».]

([19]) Como as medidas coordenadas de redução da procura de gás.

([20]) Ref.ª: Carta de missão a Dan Jørgensen, comissário responsável pela Energia e Habitação.

subsídios aos combustíveis fósseis e a uma reorientação significativa do apoio na forma de subsídios às energias renováveis e à eficiência energética.

Embora a situação nos mercados da energia a nível mundial e europeu tenha melhorado consideravelmente desde 2022, os preços da energia (por exemplo do gás natural) continuam a ser significativamente mais elevados do que no passado e têm um impacto negativo na competitividade industrial europeia e nas despesas dos agregados familiares com a energia. Esta circunstância deve ser mais um motivo para substituir tecnologias de combustíveis fósseis por soluções mais sustentáveis e conseguir um declínio significativo do consumo de combustíveis fósseis (e dos respetivos subsídios) a médio prazo. Considerações políticas relativas à acessibilidade dos preços da energia poderão justificar medidas temporárias de apoio aos agregados familiares e à indústria. Todavia, para que a transição energética seja bem-sucedida, é imprescindível um crescimento rápido das tecnologias hipocarbónicas e renováveis, bem como da eficiência energética. Por conseguinte, é essencial reorientar cada vez mais o apoio, em detrimento dos subsídios aos combustíveis fósseis prejudiciais para o ambiente.

Conforme já indicado na avaliação efetuada pela Comissão dos projetos de planos nacionais em matéria de energia e de clima (21), é necessário o esforço coletivo de todos os Estados-Membros para explicar de que forma planeiam eliminar progressivamente os subsídios aos combustíveis fósseis e definir um calendário claro e credível para uma eliminação célere, adotando simultaneamente as medidas acessórias necessárias para proteger os agregados familiares vulneráveis e salvaguardar a competitividade.

(21) COM(2023) 796 final.