

zero.



FUNDO
AMBIENTAL

Haverá dinheiro suficiente da UE a ser destinado à transição ecológica e justa?

*Análise da alocação dos fundos da política de
coesão para 2021-27*



Introdução

A União Europeia (UE) e os seus Estados-Membros enfrentam um **défi ce de investimento** significativo para assegurar uma transição ecológica e justa.

A UE nunca conseguirá atingir os seus objetivos climáticos para 2030, e muito menos alinhar-se com uma trajetória compatível com 1,5 °C, sem **mobilizar um montante significativo de investimentos adicionais**. Todos os estudos disponíveis estão de acordo que esse défi ce de investimento existe, embora não exista uma metodologia unívoca para estimá-lo. De acordo com as estimativas da Comissão Europeia, é necessária uma média de 360 mil milhões de euros de investimentos adicionais por ano entre 2021 e 2030 para atingir as metas da UE para 2030 (em comparação com o período 2011-2020). E para se alinhar com uma trajetória compatível com 1,5 °C, seria necessário ainda mais.

As necessidades de investimento para a transição em toda a UE podem ser difíceis de avaliar em pormenor. No entanto, é possível avaliar quanto dinheiro está já a ser investido na ação climática e numa transição energética justa.

A importância dos fundos da UE para colmatar o défi ce de investimento

Embora os fundos da UE representem apenas uma fração dos investimentos necessários – a maioria dos quais terá de vir do setor privado –, continuam a desempenhar um papel muito importante no financiamento para a transição. **Pelo menos em teoria, 30 % das dotações do QFP e 37 % das do NextGenerationEU (NGEU) devem ser gastos em ação climática.**

No âmbito do QFP, os dois fundos mais relevantes para os investimentos ecológicos são o NGEU e os fundos da política de coesão. **Com o fim do NGEU em 2026, os fundos da política de coesão tornar-se-ão cruciais para financiar as grandes lacunas de investimento verde para alcançar as metas de 2030.** No âmbito do QFP, os fundos da política de coesão são, de facto, um dos instrumentos financeiros mais importantes do orçamento da UE para financiar a transição energética. Enquanto instrumentos autónomos, o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e o Fundo de Coesão representam uma grande parte do total dos fundos regulares do QFP disponíveis para financiar a transição ecológica nos Estados-Membros e nas regiões. Em muitos países da UE, nomeadamente na Europa Central e Oriental e na Europa Meridional, representam uma parte muito significativa do total dos investimentos públicos em matéria de clima e energia.

Mas qual é exatamente a percentagem dos fundos da política de coesão que está a ser atribuída e investida na transição ecológica e justa? A Rede de Ação Climática Europeia (CAN Europe) desenvolveu uma ferramenta que procura responder precisamente a essa pergunta.

A ferramenta de análise investimentos verdes do QFP

A ferramenta de análise de investimentos verdes do QFP explora em pormenor a quantidade de **financiamento da política de coesão** que está a ser mobilizada pelos Estados-Membros e pelas regiões da UE para financiar a **transição ecológica e justa** nos seus planos de despesas da política de coesão. A ferramenta abrange todos os 27 Estados-Membros da UE e está organizada em torno de seis categorias diferentes: (1) abastecimento de energia renovável, (2) produção ecológica e I&D, (3) eficiência energética, (4) transportes limpos, (5) biodiversidade e (6) economia circular. Cada uma destas categorias é dividida em subcategorias para fornecer uma avaliação mais fina do tipo de

investimentos que estão a ser feitos em cada país. **O objetivo é monitorizar em que medida os fundos da UE são atribuídos à transição verde e em que setores da economia, para monitorizar o alinhamento dos planos de despesas com os objetivos verdes da UE.**

A ferramenta baseia-se nos dados disponibilizados no [cohesion open data platform](#) da Comissão Europeia, pelo que só são analisados 4 fundos da política de coesão: o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), o Fundo de Coesão, o Fundo para uma Transição Justa (FTJ) e o Fundo Social Europeu (FSE+). No entanto, relativamente a investimentos verdes, estes representam a maior parcela do total dos 8 fundos, os restantes são insignificantes ou não contribuem de todo para este tipo de investimentos.

A ferramenta também monitoriza o montante do financiamento da política de coesão atribuído a infraestruturas relacionadas com combustíveis fósseis — pelo menos aquelas que podem ser contabilizadas com os dados existentes. Esta não é uma imagem completa de todos os investimentos relacionados com combustíveis fósseis: alguns investimentos relacionados com o gás (por exemplo, caldeiras a gás domésticas, «hidrogénio azul») não podem ser contabilizados devido a limitações de dados. Consequentemente, os futuros aperfeiçoamentos da ferramenta terão como objetivo captar os investimentos prejudiciais ao clima de uma forma mais granular.

Análise para Portugal – considerações gerais

De acordo com a ferramenta de investimento verde do QFP, para o período de 2021-27, os planos de despesas da política de coesão de Portugal atribuíram um total de **7 611 milhões de euros** a investimentos verdes ou à transição ecológica. Estes números incluem as contribuições dos fundos da política de coesão para a mitigação das alterações climáticas, a proteção e restauração da biodiversidade e as metas da economia circular – excluindo os investimentos na adaptação às alterações climáticas, que serão objeto de futuros aperfeiçoamentos. De acordo com a *cohesion open data platform* da Comissão Europeia, usada para construir esta ferramenta, Portugal tinha **31 276 milhões de euros** disponíveis dos fundos da política de coesão, a preços correntes. **Por conseguinte, o montante total atribuído aos investimentos verdes parece ser insuficiente, uma vez que é inferior aos 30 % que deveriam ser gastos apenas em ações climáticas.**

Sabemos ainda que as **necessidades de investimento para Portugal** para atingir as suas metas climáticas, alinhadas com a meta europeia, estão estimadas em cerca de [175 mil milhões de euros](#). Se bem que uma parte significativa desse financiamento terá de vir de fontes privadas, existe claramente um défice de financiamento para a concretização dos objetivos climáticos.

Por outro lado, uma parte considerável dos fundos de coesão continua a ser destinada aos combustíveis fósseis. De acordo com os dados recolhidos pela ferramenta QFP – que, como explicado acima, não é exaustiva –, **pelo menos 4,85 mil milhões de euros dos fundos de coesão estão a ser atribuídos a infraestruturas relacionadas com combustíveis fósseis**. Este valor não é homogéneo: existem discrepâncias entre os países. Alguns países (por exemplo, Áustria, **Portugal**, Suécia) aparentemente não financiaram infraestruturas relacionadas com combustíveis fósseis através da sua política de coesão.

Isto contrasta fortemente com os objetivos climáticos e energéticos da UE para 2030 e confirma uma tendência preocupante. Apesar da maior rigorosidade das condições de elegibilidade das infraestruturas de combustíveis fósseis para financiamento no QFP 2021-27, em comparação com o QFP 2014-20, os investimentos a jusante e a meio do ciclo do gás fóssil ainda podem ser financiados pelos principais instrumentos financeiros da UE.

Quanto à alocação dos fundos a diferentes categorias de investimentos verdes (figura 1), é possível fazer apenas uma análise geral e preliminar dos dados para Portugal. À partida foram retirados

financiamentos de risco, como albufeiras, mas continua a haver riscos nas categorias incluídas. Há o **risco de os investimentos serem ineficazes em termos de redução de emissões nos respetivos setores**, pelo que seria útil termos, dados sobre a custo-eficácia dos investimentos. A aprovação de financiamentos pela Comissão Europeia deveria ter em conta métricas de custo-eficácia climática, avaliando a redução de emissões prevista por unidade de financiamento. Há ainda o **risco de os investimentos previstos não respeitarem o princípio ‘Do No Significant Harm’ (DNSH)**. Temos como exemplo 2 casos de projetos financiados por fundos europeus em que sabemos que isso não acontece: a expansão da linha vermelha do metro em Lisboa e a barragem do Pisão.

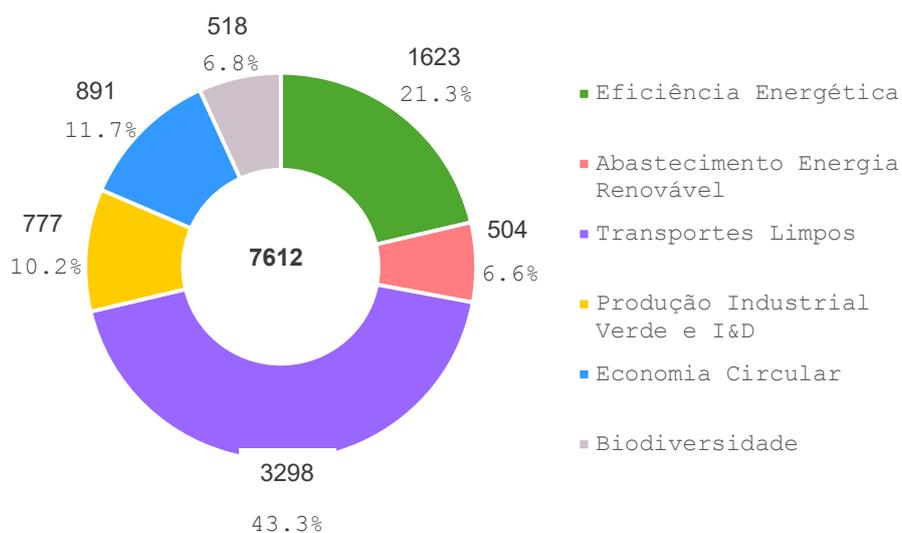


Figura 1 – Repartição dos fundos da política de coesão por categorias do total de 7612 milhões de euros alocado a investimentos verdes (em milhões de euros e percentagem)

Análise para Portugal - considerações por categoria de investimento verde

- **TRANSPORTES**

Portugal tem a maior fatia de investimento, 43,3%, alocada a transportes limpos. À partida este deverá mesmo ser o maior investimento, porque o setor dos transportes é o maior responsável por emissões de Gases com Efeito de Estufa (GEE) em Portugal, representando já 34% do total de emissões de acordo com a última submissão à UNFCCC (dados de 2023 Além disso, trata-se de um setor em que as emissões continuam a aumentar, o que, dada a sua relevância, constitui um risco significativo para o cumprimento das metas nacionais de redução de emissões até 2030.

No que respeita à distribuição dos fundos pelas diferentes subcategorias (figura 2), há ainda alguns aspetos relevantes a destacar.

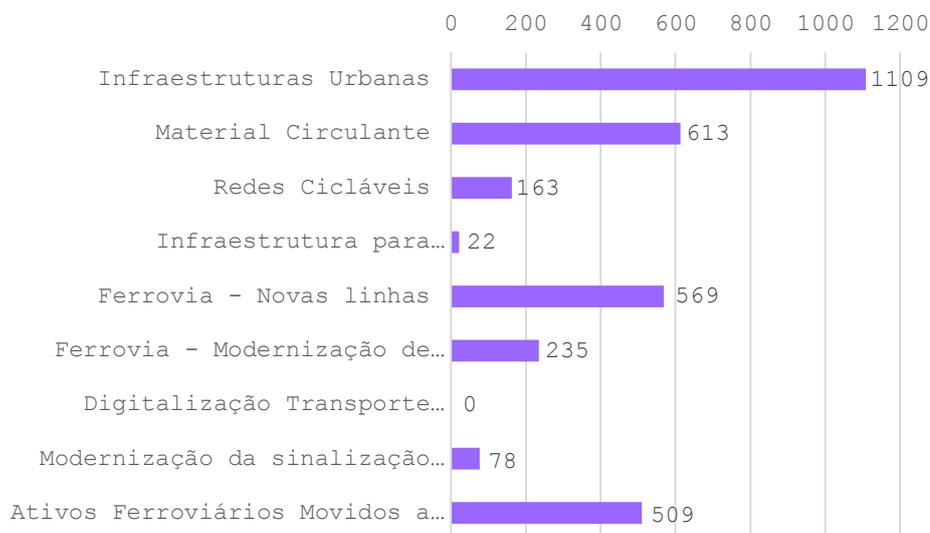


Figura 2 – Repartição dos fundos da política de coesão dentro da categoria de Transportes Limpos (em milhões de euros)

Considerações relativas à alocação dos fundos a diferentes subcategorias:

- **Infraestruturas urbanas** – representa a maior fatia do financiamento no setor dos transportes, com **33,6%** (cerca de um terço do total). Não temos informação sobre os projetos específicos financiados, mas existe o risco de que a maioria seja destinada a linhas metropolitanas. A eficácia destes investimentos na redução de emissões pode ser limitada caso não haja integração adequada com o sistema de transportes existente. Por exemplo, a expansão da linha vermelha do metro implica um investimento elevado, mas estima-se que apenas retire cerca de 3.000 carros da estrada. Este tipo de situação pode repetir-se em projetos semelhantes. Seria mais eficiente priorizar redes contínuas de transporte público rodoviário dedicado antes de expandir a rede de metro subterrâneo, cujo impacto é reduzido se não estiver devidamente conectado.
- **Material circulante** – (carruagens de metro, autocarros elétricos, comboios) recebe **18,6%** do financiamento. Trata-se, em princípio, de um investimento positivo, mas existe o risco de parte dos recursos serem desviados para soluções pouco eficientes, como transportes a hidrogénio.
- **Redes cicláveis** – importa avaliar se os investimentos garantem a criação de **redes contínuas e integradas**. Atualmente, em Lisboa e no Porto, o que se observa é a construção de troços isolados, que não oferecem uma alternativa real de mobilidade. E para além da continuidade, é essencial investir também no **sombreamento e arborização** destas vias, de forma a potenciar o seu uso.
- **Infraestruturas para combustíveis alternativos (AFIR)** – o valor previsto (**22 milhões de euros**) é manifestamente insuficiente. Só para veículos pesados serão necessários aproximadamente **1.600 pontos de carregamento para veículos pesados**, com um investimento estimado em **126 milhões de euros** até 2050.

- **Ferrovias** (inclui novas linhas, modernização das existentes e aquisição de ativos ferroviários movidos a eletricidade). É um investimento crucial para Portugal, mas permanece a incerteza quanto ao seu **custo-eficácia**, que dependerá, entre outros fatores, da ligação a redes já construídas.
- **Digitalização e modernização da sinalização ferroviária (ERTMS)** – deveria receber **muito mais financiamento**. A implementação de sistemas de sinalização e comunicação modernos permite reduzir o intervalo entre comboios, aumentando significativamente a oferta.

- **EFICIÊNCIA ENERGÉTICA**

O **investimento em eficiência energética** representa a segunda maior parcela dos investimentos verdes dos fundos da política de coesão em Portugal, com **21,3% do total**, valor muito próximo da média europeia (21,5%). A escolha desta categoria como prioritária revela-se adequada, dado que Portugal figura consistentemente entre os países da União Europeia com **maiores percentagens de pobreza energética**.

A análise detalhada da alocação dos recursos dentro desta categoria (figura 3) revela, contudo, alguns aspetos críticos.

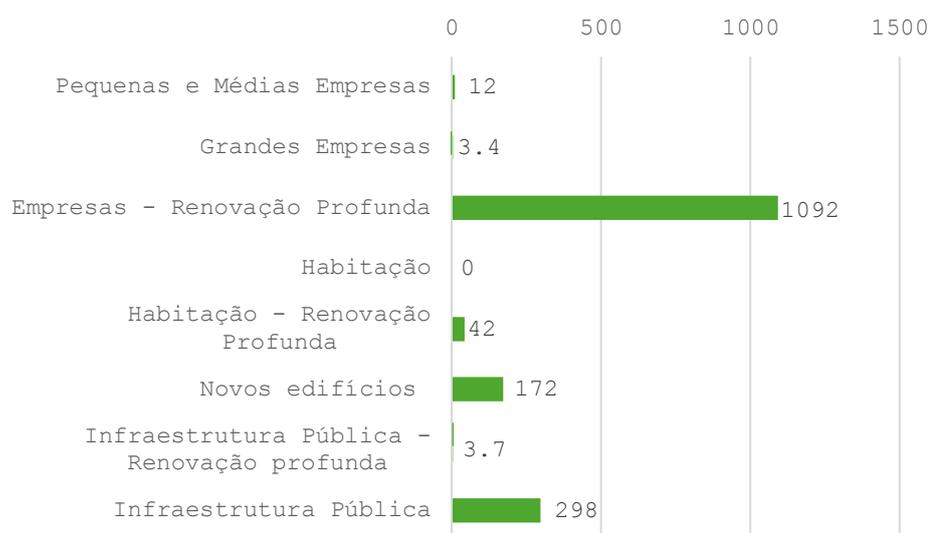


Figura 3 – Repartição dos fundos da política de coesão dentro da categoria de Eficiência Energética (em milhões de euros)

- **Infraestruturas públicas quase sem financiamento** – O financiamento destinado a edifícios públicos é residual, apesar da relevância deste setor enquanto exemplo de boas práticas e dinamizador do mercado de reabilitação.
- **Desequilíbrio entre financiamento para empresas e parque habitacional** – Verifica-se uma distribuição fortemente assimétrica: a grande maioria dos recursos destina-se à **renovação profunda em empresas** (cerca de **1.092 milhões de euros**), enquanto o segmento **residencial** recebe apenas **42 milhões de euros**, ou seja, aproximadamente **25 vezes menos**. Esta disparidade é particularmente preocupante tendo em conta a situação de pobreza energética já referida.

A insuficiência do investimento no segmento habitacional é especialmente grave: estima-se que a **renovação adequada do parque habitacional** português em termos de **medidas passivas** (isolamento térmico, estanquidade, janelas eficientes) exigiria cerca de 72 mil milhões de euros, podendo este valor ascender a 120 mil milhões de euros caso se incluam também os **equipamentos de climatização e aquecimento**.

• ECONOMIA CIRCULAR

A **economia circular** representa cerca de **11% do investimento**, valor próximo da média da UE-27, o que, em termos comparativos, parece adequado.

Relativamente à alocação por subcategorias, apenas destacamos que a subcategoria *Gestão de resíduos urbanos* representa quase **metade do investimento** total em economia circular, o que corresponde a um valor cerca do dobro da média europeia.

Apesar da quantidade que tem sido investida nesta área, os resultados obtidos têm sido limitados, o que reflete uma **eficácia reduzida do modelo adotado**. A estratégia tem-se centrado quase exclusivamente na instalação de **mais contentores para recolha diferenciada**, replicando práticas existentes sem introduzir alterações estruturais. Para melhorar o desempenho da recolha seletiva, torna-se necessário **modernizar o modelo**, incorporando **mecanismos de incentivo e penalização** que promovam a adesão efetiva dos cidadãos.

Um dos principais obstáculos é o facto de a atual **taxa de gestão de resíduos estar indexada ao consumo de água**, e não à **quantidade de resíduos produzidos**. A adoção de um modelo “**Pay-As-You-Throw**” (PAYT), em que cada utilizador paga em função da quantidade de resíduos indiferenciados gerada, permitiria promover comportamentos sustentáveis que tornariam mais eficaz o atual modelo.

• ABASTECIMENTO DE ENERGIA RENOVÁVEL

A **percentagem de fundos alocada ao abastecimento de energia renovável** em Portugal (**6,6%**) é inferior à média europeia (**13,7%**). Esta baixa prioridade de investimento relativamente a outras categorias não constitui uma fragilidade, no entanto, uma vez que o país já percorreu um longo caminho nesta área, estando na linha da frente a nível europeu.

No que respeita à repartição do financiamento pelas diferentes subcategorias (figura 4), destaca-se:

- **Redes e armazenamento** – Deveriam assumir maior peso relativo no investimento, em detrimento da produção solar, dado que são precisamente estas infraestruturas que asseguram a **rentabilidade e viabilidade do sistema elétrico** com elevada penetração de renováveis.
- **Solar** – O financiamento público apenas se justifica em soluções de **produção descentralizada** em áreas já artificializadas (como margens de autoestradas, zonas industriais, canais de rega, albufeiras de barragens ou comunidades de energia). O investimento em **projetos centralizados em áreas não artificializadas** é desnecessário, pois estes são já **economicamente rentáveis sem apoio público**, e constituem um risco de afetação ineficiente de recursos.
- **Eólica** – A lógica deve ser idêntica à do solar: apenas projetos em áreas descentralizadas deveriam ser elegíveis para financiamento público.

- **Biomassa** – O reduzido financiamento alocado a esta tecnologia é um ponto bastante positivo, atendendo às suas limitações em termos de sustentabilidade e impacto ambiental.
- **Outras fontes (incluindo geotermia)** – Poderão ser relevantes, sobretudo no caso da **geotermia**, que apresenta elevado potencial em determinadas regiões. Contudo, não existe informação clara sobre a afetação concreta destes recursos.

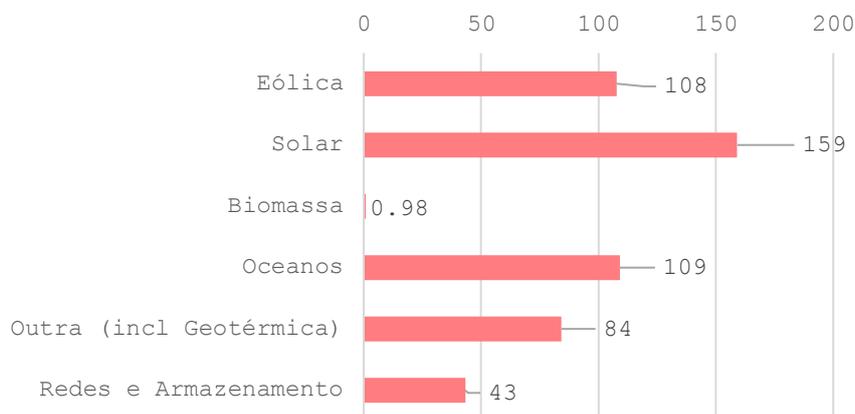


Figura 4 – Repartição dos fundos da política de coesão dentro da categoria de Abastecimento de Energia Renovável (em milhões de euros)

• BIODIVERSIDADE

O montante alocado à categoria da Biodiversidade corresponde a **6,8% do total**, um valor inferior à média europeia, que conta com **11,2%** do total de investimentos verdes. Esta discrepância pode ser considerada paradoxal, uma vez que Portugal é um dos países **mais ricos em biodiversidade da União Europeia**, apresentando simultaneamente **necessidades significativas de investimento**, sobretudo no domínio marinho.

A avaliação, no entanto, é limitada pela **falta de informação sobre os projetos concretamente financiados**. Caso os recursos sejam aplicados de forma criteriosa, o impacto poderá ser positivo. Todavia, subsiste o risco de uma **alocação ineficiente**, nomeadamente através de investimentos excessivamente direcionados para **infraestruturas de apoio ao turismo**.

Esse risco é particularmente evidente na subcategoria *“Proteção, desenvolvimento e promoção do património natural e ecoturismo em áreas fora da Rede Natura 2000”*, onde existe a possibilidade de o financiamento ser canalizada quase exclusivamente para iniciativas de **ecoturismo**, em detrimento de ações de **conservação e restauração ecológica**.

Recomendações para Portugal para colmatar o défice de investimento

De acordo com as recomendações da Comissão Europeia, Portugal deveria realizar uma avaliação exaustiva das necessidades de investimento e dos recursos disponíveis para implementar o seu Plano Nacional de Energia e Clima. Ao mesmo tempo, deveria ser desenvolvida uma estratégia para mobilizar os investimentos públicos e privados identificados, necessários para atingir os objetivos e metas climáticas e energéticas para 2030, definidas no plano.

Os recursos públicos já disponíveis, incluindo os fundos da EU, deveriam também ser mais bem utilizados. Isto inclui desviar as finanças públicas (tais como os fundos de coesão) dos combustíveis fósseis e outras soluções falsas e redirecioná-las para uma transição ecológica socialmente justa.

Por outro lado, as instituições da EU também devem melhorar significativamente a proposta recentemente publicada para o próximo orçamento da UE (o QFP para o período 2028-2034), a fim de colmatar o défice de investimento. A proposta deve (1) incluir uma meta de integração ecológica de 50 % para abordar todos os objetivos ambientais; (2) incluir salvaguardas claras, como o princípio DNSH, atualmente repleto de exceções; (3) rever a metodologia proposta para identificar os investimentos ecológicos, que atualmente abre a porta a riscos de *greenwashing* e lacunas para os subsídios aos combustíveis fósseis; (4) manter as garantias para uma transição justa, agora ameaçadas pela eliminação do Fundo para uma Transição Justa.

Publicação: agosto de 2025 por ZERO - Associação Sistema Terrestre Sustentável

O projeto TogetherFor1.5 é financiado pelo programa LIFE da União Europeia. Os pontos de vista e opiniões expressos neste documento são, no entanto, apenas do(s) autor(es) e não refletem necessariamente os da União Europeia.

zero.



**FUNDO
AMBIENTAL**