

PT

PT

PT



COMISSÃO EUROPEIA

Bruxelas, 28.3.2011
SEC(2011) 359 final

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

SÍNTESE DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO

Documento de acompanhamento do

LIVRO BRANCO

Roteiro do espaço único europeu dos transportes – Rumo a um sistema de transportes competitivo e económico em recursos

SEC(2011) 358 final
SEC(2011) 391 final
COM(2011) 144 final

O presente documento constitui o resumo do relatório de avaliação de impacto do Livro Branco da Comissão sobre a Política de Transportes, no qual se define uma estratégia a longo prazo, a qual permitirá que o sector dos transportes cumpra os seus objectivos no horizonte de 2050.

1. DEFINIÇÃO DO PROBLEMA

1. O sistema de transportes assegura à Europa um elevado grau de mobilidade, com um desempenho cada vez melhor em termos de rapidez, conforto, segurança e comodidade. No entanto, uma avaliação *ex post* aprofundada realizada pela Comissão revelou que, embora diversos elementos do sistema de transportes tenham melhorado na última década – nomeadamente a sua eficiência e segurança – não houve mudanças estruturais no funcionamento do sistema. A incapacidade das políticas anteriores para alterar o actual paradigma dos transportes é uma das principais causas de tendências insustentáveis: aumento das emissões de CO₂, dependência persistente do petróleo¹ e congestionamento crescente.
2. A Comissão efectuou uma análise da evolução possível destes problemas, num quadro de políticas inalteradas. Esta análise indica que a parte do sector dos transportes nas emissões de CO₂ continuaria a aumentar, para perto de 50% do total de emissões até 2050. Em 2050, os produtos derivados do petróleo representariam ainda 89% das necessidades do sector dos transportes da UE. O congestionamento continuaria a representar um encargo enorme para a sociedade.
3. Com base nas conclusões da avaliação *ex post*, a Comissão identificou quatro causas profundas principais que impedem o sistema de transportes da UE de se transformar num sistema sustentável:
 - Tarifação ineficaz: Hoje em dia, a maior parte dos custos externos dos transportes ainda não é internalizada. Mesmo quando existentes, os regimes de internalização não são coordenados entre modos de transporte e entre Estados-Membros. Além disso, muitos impostos e subsídios que foram concebidos sem ter em vista um objectivo de internalização produzem um efeito de distorção nos comportamentos.
 - Política de investigação inadequada: Apesar dos substanciais esforços dedicados à política de investigação no domínio dos transportes e dos resultados promissores obtidos, um vasto conjunto de deficiências de mercado e de regulamentação entrava o rápido desenvolvimento e disseminação de tecnologias essenciais a uma mobilidade sustentável.
 - Ineficiência dos serviços de transporte: Deficiências persistentes a nível de regulamentação e de mercado, como os obstáculos regulamentares à entrada no mercado ou os procedimentos administrativos onerosos que entravam a eficácia e a competitividade do transporte multimodal e transfronteiras, retardam o desenvolvimento de um sistema de transportes único, integrado e eficiente. Além

¹ Para mais de 95% das suas necessidades, a nível mundial, e 96% na UE-27.

disso, os investimentos para a modernização da rede ferroviária e das instalações de transbordo têm sido insuficientes para eliminar os estrangulamentos no transporte multimodal. As redes modais continuam a estar mal integradas. A política de RTE-T tem padecido da falta de recursos financeiros e de uma verdadeira perspectiva europeia e multimodal.

- Falta de planeamento integrado dos transportes: Na tomada de decisões em matéria de ordenamento do território ou de localização, tanto a nível local como a nível continental, os poderes públicos e as empresas não conseguem, muitas vezes, tomar devidamente em conta as consequências das suas opções no funcionamento do sistema de transportes como um todo, o que, em geral, é fonte de ineficácia.

2. ANÁLISE DA SUBSIDIARIEDADE

4. Em conformidade com os artigos 90.º e 91.º do TFUE, a política comum de transportes deve contribuir para os objectivos mais amplos dos Tratados. Os grandes objectivos da política comum de transportes consistem em realizar o mercado interno dos transportes, assegurar um desenvolvimento sustentável, promover uma maior coesão territorial e um melhor ordenamento integrado do território, melhorar a segurança e desenvolver a cooperação internacional.
5. As questões tratadas no Livro Branco sobre os transportes têm aspectos transnacionais que não podem ser tratados de forma satisfatória apenas pelos Estados-Membros. Esses aspectos têm de ser coordenados a nível da UE. Os problemas identificados têm diferentes efeitos espaciais e apresentam uma forte variabilidade, o que significa que os impactos na UE poderão divergir de forma considerável. É necessário garantir que a solidariedade fica consagrada nas futuras políticas de transporte.
6. Devido à sua escala, a acção a nível da UE pode multiplicar os resultados e ter efeito catalisador nos esforços em muitos domínios, como a constituição de capacidades, a investigação, a informação e a recolha de dados, o intercâmbio das melhores práticas, o desenvolvimento e a cooperação.

3. OBJECTIVOS DA INICIATIVA DA UE

7. O objectivo político geral da presente iniciativa consiste em definir uma estratégia de longo prazo, que transforme o sistema de transportes da UE num sistema sustentável no horizonte de 2050. Este objectivo geral pode ser traduzido em objectivos mais específicos:
 - (a) Redução das emissões de gases com efeito de estufa coerente com o imperativo a longo prazo de limitar o aquecimento do planeta a 2 °C² e com o objectivo global da UE de reduzir as emissões em 80% até 2050, em relação aos níveis

² O «Roteiro de transição para uma economia hipocarbónica em 2050» identifica uma trajectória para a redução das emissões de gases com efeito de estufa em 80% até 2050, em comparação com os níveis de 1990. No cenário de «tecnologias eficientes e amplamente aceites», prevê-se que o sector dos transportes reduza cerca de 60% as suas emissões, a indústria cerca de 80%, o sector residencial e os serviços cerca de 90% e o sector da produção de electricidade mais de 90%.

de 1990. As emissões de CO₂ dos transportes³ deverão ser reduzidas em cerca de 60% até 2050, relativamente aos níveis de 1990⁴.

(b) Diminuição drástica do rácio de dependência do petróleo das actividades ligadas ao transporte no horizonte de 2050, tal como preconizado pela Estratégia «UE 2020» no domínio dos transportes, que apelava à descarbonação dos transportes.

(c) Limitação do agravamento do congestionamento.

8. Os primeiros dois objectivos sobrepõem-se em grande medida, devendo ser considerados uma prioridade absoluta, em consonância com a iniciativa emblemática em prol da eficiência na utilização dos recursos, da Estratégia «UE 2020». Contudo, também existem importantes sinergias com o terceiro objectivo, que requer em princípio uma utilização mais ampla de meios de transporte não motorizados e dos transportes públicos, reduzindo a utilização do espaço e o consumo de energia.

9. Ao mesmo tempo, a realização dos objectivos específicos acima descritos deverá assegurar que as gerações actuais e futuras terão acesso a recursos de mobilidade seguros, sem riscos, fiáveis e a preços acessíveis, para satisfazer as suas necessidades e aspirações⁵.

4. OPÇÕES

10. Com base na avaliação *ex post* e na consulta das partes interessadas, a Comissão identificou sete domínios de intervenção em que a aplicação de medidas concretas poderá ter um papel essencial para estimular a mudança do sistema de transportes para outro paradigma: tarifação, fiscalidade, investigação e inovação, normas de eficiência e medidas de acompanhamento, mercado interno, infra-estruturas e planeamento dos transportes.

11. Para determinar a actuação adequada da UE, a Comissão teve em conta a eventualidade de uma intervenção isolada em cada um dos sete domínios de intervenção identificados. No entanto, não parece possível que qualquer das categorias de instrumentos, por si só ou combinadas, seja capaz de fazer face ao mesmo tempo e de forma satisfatória a todas as causas de problemas e a todos os elementos do objectivo específico.

12. À luz das considerações acima tecidas, além da opção «nenhuma política nova» — opção 1 –, delinearão-se três opções estratégicas com vista a atingir o mesmo objectivo de redução de 60% das emissões de CO₂, as quais foram objecto de uma avaliação pormenorizada. As três opções prevêem medidas nos sete domínios de intervenção e partilham um certo número de iniciativas. O que as distingue é a

³ As referências às emissões de CO₂ dos transportes dizem respeito apenas às emissões do próprio veículo (*tank-to-wheel*).

⁴ Como a maior parte das emissões de gases com efeito de estufa dos transportes são emissões de CO₂, este objectivo pode ser considerado equivalente ao objectivo de redução das emissões de gases com efeito de estufa em 60%, expresso na avaliação de impacto do «Roteiro para uma economia hipocarbónica em 2050».

⁵ SEC(2010) 1606 final (14 de Dezembro de 2010), documento de trabalho dos serviços da Comissão, «A European Strategy for Clean and Energy Efficient Vehicles - Rolling Plan».

intensidade da intervenção, que, dependendo da opção, é mais elevada em alguns domínios específicos e mais baixa noutros.

13. A opção estratégica 3 foi concebida de modo a mostrar as consequências de políticas que privilegiem a rápida implantação de novos sistemas de propulsão/transmissão, impondo normas de emissão de CO₂ para os veículos novos, a par da execução de políticas de inovação adequadas, e criando as condições de enquadramento necessárias. Pressupõe-se que esta abordagem seria a mais eficaz para reduzir os custos e o tempo de introdução de novas tecnologias.
14. A opção estratégica 2 foi concebida de modo a mostrar as consequências de políticas que assentem menos nos padrões de desempenho e na implantação activa das tecnologias e mais na gestão da mobilidade e no preço do carbono. Pressupõe-se que a indústria não irá além das normas de emissão de CO₂ menos rigorosas prescritas para os veículos e que se conseguirá a necessária redução de emissões — além da tarifação completa das externalidades e da eliminação das distorções fiscais — deixando o preço do carbono aumentar o montante necessário. Pode considerar-se que isso teria o mesmo efeito que uma tributação elevada do carbono ou a introdução de um sistema de limitação e comércio de emissões específico para o sector dos transportes. Em caso de preços muito elevados do carbono, o efeito seria equivalente a restrições na mobilidade assente nos combustíveis fósseis e a uma transferência modal forçada para modos de transporte ecológicos.
15. A opção estratégica 4 representa uma abordagem intermédia. Apresenta valores para as normas de CO₂ e a implantação de tecnologias que se situam entre os das opções 2 e 3. Prevê ainda a tarifação completa das externalidades e a eliminação das distorções fiscais, tal como na opção 2, mas o elemento adicional do preço do carbono só é aplicado no contexto urbano, na forma de um preço-sombra que actue como indicador de uma grande variedade de medidas possíveis de gestão da procura.

5. AVALIAÇÃO DOS IMPACTOS

16. Convém notar que a avaliação do impacto das opções estratégicas comporta um grau de incerteza significativo, dados o horizonte temporal muito longo — 40 anos — e a influência de factores difíceis de prever ou quantificar: as várias sinergias e os compromissos entre as medidas estratégicas; o desenvolvimento tecnológico a longo prazo; a importância da mobilidade e da qualidade do ambiente no bem-estar.
17. O quadro seguinte faz uma apresentação sinóptica dos diferentes impactos das opções estratégicas consideradas, no que respeita a outros impactos económicos, sociais e ambientais:

Quadro-resumo dos impactos

	<i>Opção Estratégica 2</i>	<i>Opção Estratégica 3</i>	<i>Opção Estratégica 4</i>
<i>Impactos económicos</i>			
Transporte, como actividade económica			
Actividade de transporte	--	=	-
Transferência modal	++	=	+
Custo unitário por utilizador	---	=	--
Da dinâmica dos transportes sobre:			
crescimento económico	++	+	+++
eficiência do sistema de transportes	++	+	+++
congestionamento	++	=	+
custos de transporte dos particulares sectores relacionados com os transportes	--	-	--
Inovação e investigação	+	+++	++
Redução de encargos administrativos	+	=	+
Orçamento da UE	=	=	=
Relações internacionais	--	-	-
<i>Impactos sociais</i>			
Mobilidade dos cidadãos			
Grau de mobilidade	---	=	-
Escolha	++	=	++
Acessibilidade	++	=	++
Distribuição	=	-	+
Nível e condições de emprego	++	++	+++
Segurança	++	=	+
<i>Impactos ambientais</i>			
Alterações climáticas	+++	+++	+++
Poluição atmosférica	+++	++	++
Poluição sonora	+++	++	+
Utilização da energia/eficiência energética	+++	++	+++
Utilização de fontes de energia renováveis	+	+++	++
Biodiversidade	+	-	=

Legenda:

= base de referência ou equivalente à opção estratégica 1

+ a +++ melhoria baixa a elevada em comparação com a opção estratégica 1

- a --- degradação baixa a elevada em comparação com a opção estratégica 1

18. O quadro mostra que:

- De um ponto de vista económico, a opção estratégica 4 parece ser, em geral, preferível. Efectivamente, ainda que a consecução do objectivo de redução das

emissões de CO₂ se faça a um custo mais elevado do que na opção 3, apresenta menores custos de congestionamento e as vantagens globais de um sistema de tarifação menos distorcido.

- Também de um ponto de vista social, a opção estratégica 4 seria a mais desejável. Em comparação com a opção 2, a opção 4 não afecta de forma drástica os actuais modo de vida e organização da sociedade, sendo, pois, de prever custos sociais mais baixos da adaptação às novas circunstâncias.
- De um ponto de vista ambiental, a opção estratégica 2 é a mais ambiciosa, visto ser a que abrange o espectro mais largo de impactos ambientais.

6. COMPARAÇÃO DAS OPÇÕES

19. Em termos de eficácia, a opção estratégica 2 oferece, de facto, a melhor gama de acções destinadas a satisfazer os objectivos definidos.
20. No que diz respeito ao objectivo de utilização eficaz dos recursos (objectivo em matéria de emissões de CO₂ e dependência do petróleo), e uma vez que as três opções estratégicas foram pensadas para se atingir a meta de 60%, todas são eficazes. Convém notar, no entanto, que, nesta fase, a opção estratégica 3 depende em grande medida do êxito da adopção em larga escala de fontes de energia alternativas para a motorização, ao passo que a opção 2 é a menos exposta ao risco tecnológico e, por conseguinte, pode ser considerada mais fiável para atingir a meta de emissões de GEE.
21. A opção estratégica 2 oferece as melhores possibilidades de limitar o aumento do congestionamento, por se centrar fortemente em medidas estratégicas de gestão da procura e melhoria do sistema. Na opção 3, com uma forte componente tecnológica, o congestionamento continua a representar um custo elevado para a sociedade.
22. Em termos de eficiência, o modelo fornece uma indicação dos custos totais de transporte em cada opção estratégica. Esses custos incluem: os custos de capital relacionados com o material de transporte, os custos das infra-estruturas de recarga e reabastecimento para os veículos eléctricos⁶, os custos de funcionamento fixos, os custos de funcionamento variáveis (incluindo os custos de combustível), a inutilidade para os utilizadores e os custos externos associados ao congestionamento, à poluição do ar, ao ruído e aos acidentes.
23. Os resultados da modelização indicam que, em comparação com a opção estratégica 1, os custos totais de transporte assim definidos serão mais elevados na opção 2, que representa um montante adicional de 1 193 milhões de euros até 2050. Segue-se a opção 4, com um montante suplementar de 1012 milhões de euros, e a opção 3, com cerca de 640 mil milhões de euros.
24. O cálculo dos custos totais — e, conseqüentemente, a comparação entre as opções — não inclui os custos de investigação e desenvolvimento nem os custos da

⁶ O investimento necessário para desenvolver a infra-estrutura de transportes rodoviários eléctricos está estimado em cerca de 140 mil milhões de euros para a opção estratégica 3, seguida da opção estratégica 4, com cerca de 120 mil milhões de euros, e da opção estratégica 2, com cerca de 80 mil milhões de euros.

modernização e possível extensão da rede de infra-estruturas. Além disso, excluem as transferências para o orçamento (ou seja, os impostos sobre os consumos específicos, o imposto sobre o valor acrescentado, os impostos de registo e outros impostos sobre a propriedade, as taxas, os pagamentos de licenças de emissão de CO₂ no sector da aviação, ao abrigo do regime UE de comércio de licenças de emissão, etc.) que são custos suplementares para o utilizador, mas representam uma transferência do ponto de vista da sociedade.

25. A Comissão fará uma estimativa dos custos da rede de infra-estruturas no âmbito da revisão das orientações para a RTE-T, pelo que, na fase actual, apenas pode ser prestada uma estimativa aproximada. O investimento na rede criada para servir o sistema de transportes até 2050 terá de ser realizado muito antes. O custo do desenvolvimento de infra-estruturas na UE para corresponder à procura de transportes foi estimado em mais de 1,5 biliões de euros para o período 2010-2030. A conclusão da rede RTE-T requer cerca de 550 mil milhões de euros até 2020, dos quais cerca de 215 mil milhões serão consagrados à eliminação dos principais estrangulamentos.

26. Em termos de coerência, a opção estratégica 4 oferece uma solução mais equilibrada para os compromissos entre os domínios económico, social e ambiental.

7. CONCLUSÃO

27. Em termos gerais, o exercício de modelização mostra que é necessário utilizar diversos instrumentos políticos para tornar o sistema de transportes mais sustentável, reduzindo as emissões de CO₂, a dependência do petróleo e o congestionamento. Mostra também que a acção política terá de ser muito ambiciosa para atingir o objectivo visado.

28. Tendo em conta o que precede, a opção estratégica 3 é rejeitada, apesar de ser a menos dispendiosa para se atingir a meta dos 60%, porque contém um elevado grau de incerteza associado à componente tecnológica. Além disso, prevê uma actuação tardia ou pouco incisiva em matéria de tarifação, o que comprometeria a mudança estrutural que pode ser determinada por sinais de preço sem distorções. Por último, não é suficientemente eficaz na redução do custo do congestionamento para a sociedade, em comparação com as opções 2 e 4.

29. Os resultados da modelização não apontam para a existência de grandes diferenças, em termos de custos adicionais, entre as opções estratégicas 2 e 4; na verdade, as duas opções têm muitos elementos em comum. Dá-se preferência à opção 4, uma vez que tem a vantagem de um maior equilíbrio entre a melhoria do sistema e o desenvolvimento tecnológico. A opção 4 evitaria que se caísse numa política de regulamentação e controlo generalizados da mobilidade, mas não impediria a eliminação de distorções dos preços através da internalização dos custos externos dos transportes e da introdução de uma fiscalidade mais inteligente.

30. No entanto, a opção estratégica 2 não é formalmente rejeitada. Com efeito, conforme se mencionou atrás, todas as opções estratégicas incluem uma componente tecnológica, que é baixa na opção 2, moderada na opção 4 e elevada na opção 3. A este respeito, se a tecnologia não der os resultados previstos na opção 4, será

necessária uma abordagem mais próxima da prevista na opção 2, para atingir a meta dos 60% até 2050.

8. ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO

31. A Comissão fará uma avaliação e revisão adequadas do Livro Branco sobre a política de transportes, em consonância com a avaliação e a revisão da Estratégia «UE 2020». Além disso, a Comissão acompanhará, de forma permanente, um conjunto de indicadores fulcrais sobre os transportes.

32.