

## Repensar a Despesa Pública: Prioridade na Agenda para a Competitividade, a Energia e o Ambiente

Cláudia Dias Soares

Faculdade de Direito, Universidade do Porto

---

Competitividade e ambiente convergem e lideram a actual agenda europeia, em especial no domínio energético. A realização dos objectivos comunitários requer uma estratégia política activa de redução dos subsídios ambientalmente perversos. Realidade exemplificada pelos subsídios ao consumo de energia, sob a forma de políticas de controlo de preço, de regimes fiscais mais favoráveis do que os gerais e de falta de internalização das externalidade negativas. Estas formas implícitas de subsidiação devem merecer especial atenção, por tenderem a ser mais perversas ou propícias à perversão, persistentes e preferidas pelos agentes políticos e económicos, especialmente nos países ricos e desenvolvidos, liderando a União Europeia as regiões com maior potencial para as gerar.

Uma reforma das finanças públicas no sentido da eliminação destes subsídios tem potencial para reduzir os níveis de poluição, libertar recursos públicos a aplicar em programas geradores de externalidades positivas, permitir a ultrapassagem de *lock-in* tecnológicos e aumentar a competitividade da economia europeia, expondo os sectores subsidiados à concorrência, forçando a sua reestruturação, e pressionando no sentido da eficiência (energética), da construção do mercado comum da energia e da garantia da segurança energética, atenuando o favorecimento institucional às fontes de energia tradicional em detrimento das endógenas e renováveis. Esta abordagem pode gerar situações de *win-win*, com o conseqüente aumento do PIB e melhoria do bem-estar, em consonância com a Estratégia de Lisboa.

A possível perda de emprego no curto e médio prazo pode ser gerida através de medidas compensatórias, numa estratégia eventualmente menos custosas do que a actual, como demonstram alguns dados relativos à indústria alemã do carvão. Sendo os recursos públicos poupados dirigidos para a atracção de investimento, o resultado líquido observado na economia em termos de emprego dependerá da intensidade relativa no uso do factor trabalho que os sectores afectados apresentam. A progressividade que se observa na despesa em energia das famílias atenua possíveis objecções à reforma com base em argumentos de equidade social. A hipótese de a retirada destes subsídios gerar insegurança energética é questionável quando se percebe que esta não é uma ameaça credível relativamente à fonte energética mais subsidiada, o carvão, contribuindo a subsidiação dos combustíveis fósseis para o atraso no desenvolvimento das fontes renováveis onde a auto-suficiência energética se afirma.

É imprescindível a identificação *ex ante* dos potenciais obstáculos à reforma e do grau de credibilidade da sua ameaça. Entre os mais frequentes encontramos a acção dos grupos de interesse, dada a assimetria de percepção custos/benefícios, o conhecimento limitado e falta de transparência da informação disponível, a ausência de medidas transitórias de apoio aos grupos mais vulneráveis ou a falta de consenso relativamente às mesmas e a confusão entre danos ambientais e impactos sociais. Quando a remoção dos subsídios tem impactos significativos a vários níveis, é necessário destrinçar entre médio e longo prazo e aferir de alternativas menos custosas. A implementação de um sistema de rondas de negociação, com fixação de prazos para reduções de montantes quantificados, primeiro no âmbito da União Europeia e depois da Organização Mundial de Comércio, poderia facilitar o processo, ultrapassando resistências baseadas no receio de perda de competitividade nacional.

O potencial de ganho ambiental de uma tal reforma das finanças públicas merece reflexão. Embora se identifiquem como alvos potenciais os subsídios à produção eléctrica baseada

em combustíveis fósseis, ao consumo de electricidade, ao transporte aéreo e rodoviário e ao *input* e *output* da agricultura intensiva, pode ser útil repensar alguns ‘subsídios ambientais’, contrapondo-se o impacto efectivo ao impacto esperado, atendendo aos efeitos de dissipação ou captura da ajuda, que a impede de atingir o grupo alvo, e aos potenciais efeitos ambientais laterais negativos (ambos presentes, por exemplo, no caso dos biocombustíveis).

Regimes fiscais mais favoráveis geram ineficiências no controlo da poluição e contrariam o princípio do poluidor-pagador. Mas é discutível se a sua remoção é sempre potenciadora de melhor qualidade ambiental, porquanto não atribuí-los pode implicar níveis mais baixos de tributação para generalidade dos poluidores, devido à resistência dos grupos de interesse. A percepção pública de iniquidade na distribuição a longo prazo dos custos ambientais prejudica todavia o apoio político à tributação ambiental. Há que averiguar a medida em que a exposição à concorrência internacional combinada com elevados custos da energia gera realocação do investimento sem ganhos ambientais. Estes efeitos não se podem generalizar, sendo necessário analisar a exposição à concorrência internacional e estrutura de custos e possibilidade da sua repercussão relativamente aos beneficiários de subsídios, bem como identificar os demais elementos determinantes na decisão de investimento.

A oportunidade para implementar a agenda política aqui proposta está criada pelo crescendo de desafios e exigências ambientais colocados ao decisor político num período de contracção orçamental. Perspectivam-se algumas janelas de oportunidade concretas a nível comunitário para avançar com este tipo de reforma, nomeadamente a revisão do regime dos auxílios de Estado e da Directiva sobre tributação energética. Mas para o sucesso desta iniciativa importa assegurar uma clara e forte liderança política e definir estratégias de comunicação e de gestão dos custos de transição.