

# O papel da despesa fiscal num consumo energético mais sustentável

Claudia Dias Soares\*

1. O contexto da intervenção pública no sector energético .....	1
2. O mercado único da energia: ameaça e oportunidade .....	4
3. A intervenção pública no domínio das energias renováveis .....	7
Seleccção das modalidades de despesa pública atendendo às especificidades dos projectos energéticos .....	10
4. A intervenção fiscal no domínio energético pela via da despesa .....	13
Considerações finais .....	19

## *1. O contexto da intervenção pública no sector energético*

Os movimentos de desregulação seguidos de novas formas de regulação, menos rígidas e menos restritivas, que caracterizam o modo de o Estado assumir as suas responsabilidades na economia a partir do início dos anos noventa do século passado, um período de intensas reformas regulativas, também se fez sentir no sector energético.

O ‘Estado pós-social’ ou ‘Estado regulador’ define-se através de uma relação do Estado com a Economia caracterizada por três aspectos fundamentais: primeiro, a privatização dos serviços públicos com a conseqüente transferência da propriedade da respectiva estrutura organizacional do Estado para os agentes privados; segundo, a liberalização das actividades de serviço público, abrindo os sectores em causa ao mercado; e, terceiro, a desregulação de actividades previamente sujeitas às normas de direito público definidas pelo Estado, com a conseqüente redução das normas administrativas.

Assim, desde os anos noventa, na Europa Ocidental o sector energético, principalmente o sector eléctrico, tem sofrido um forte movimento no sentido da liberalização e privatização. O resultado destes movimentos foi o sucessivo declínio e volatilidade dos preços da electricidade. O que tem prejudicado esforços no sentido de consumo energético mais sustentável, porquanto a expansão do consumo energético induzida pela baixa dos preços tende a ser alimentada pelas energias tradicionais, onde o risco do investimento não é tão pronunciado.

---

\* Universidade Católica Portuguesa.

## O papel da despesa fiscal num consumo energético mais sustentável

Claudia Dias Soares

As energias tradicionais e a energia nuclear, financiadas com dinheiro público e beneficiando de custos de investimento já amortizados, têm custos marginais mais reduzidos do que os novos projectos tecnológicos destinados ao aproveitamento de energias renováveis e conseguem responder melhor à pressão de baixa dos preços vigente no mercado.

Note-se que, até certo ponto, o preço da electricidade em vigor na ‘União Europeia dos 15’ apenas reflecte os custos marginais de produção da capacidade existente, não sendo contabilizados os custos de capital da capacidade utilizada (ou da capacidade necessária à substituição da mesma). Este facto, juntamente com a volatilidade dos preços da energia, tem criado barreiras à penetração do investimento privado em energias renováveis<sup>1</sup>.

O centro da atenção das políticas públicas foi, durante muito tempo, o aumento da segurança energética, a redução do custo da energia e a extensão dos serviços energéticos. Mas a questão ambiental, bem como toda a problemática que envolve a segurança energética no actual contexto político, com a conseqüente ameaça económica que paira a nível do preço das energias fósseis, veio obrigar a repensar a intervenção do Estado nesta matéria.

E uma das dimensões da reforma da regulação do sector energético com mais relevância para efeitos ambientais é a que abrange a política de auxílios de Estado. Cada vez mais se afirma a necessidade de deslocar os recursos públicos do apoio às energias tradicionais para o incentivo às energias renováveis ou, pelo menos, de se proceder à interiorização das exterioridades associadas à produção e ao consumo energéticos<sup>2</sup>.

Desde o início dos anos noventa, percebe-se uma redução dos subsídios concedidos ao sector energético no valor de quase 50 por cento, mas os níveis em que se situa o apoio público às fontes de energia tradicional é ainda muito elevado<sup>3</sup>. Embora também não se possa

---

1 AGÊNCIA EUROPEIA DO AMBIENTE (AEA), 2004, *Energy subsidies in the European Union: A brief overview*, Technical Report 1/2004, Copenhagen, p. 8.

2 BAPTISTA COELHO, 2003, “Energias Renováveis”, in Mário Melo Rocha (coord.), *Estudos de Direito do Ambiente*, Porto, pp. 181 e ss., p. 183, usa a este propósito a expressão ‘taxa intergeracional’. CLAUDIA DIAS SOARES, 2006, ‘The case of renewable energy sources in the EU: Between market liberalization and public intervention’, in Deketelaere, Ashiabor, Kreiser and Milne (eds.), *Critical Issues in Environmental Taxation IV*, Richmond Law & Tax.

3 Além dos dados já referidos, outros podem ser relevantes na explicação deste apoio. Nos quinze Estados-membros da União Europeia, em Abril de 2004, existiam 12 companhias petrolíferas e um pequeno número de geradores nucleares nos quais os governos retinham uma posição maioritária ou importantes posições minoritárias. Estes casos são o resultado de monopólios estatais do passado que têm desempenhado um papel fundamental no desenvolvimento de infra-estruturas, produção e distribuição ao longo de várias décadas. Não existem, no entanto, muitos exemplos de empresas de capitais públicos cuja principal actividade seja em primeira linha o desenvolvimento de energias renováveis. AEA, 2004: 15.

## O papel da despesa fiscal num consumo energético mais sustentável

Claudia Dias Soares

deixar de ter em conta que a receita obtida através da tributação energética, em muitos casos, ultrapassa o montante dos subsídios em causa<sup>4</sup>.

O que se propõe é uma correcção dos preços, isto é, por um lado, reduzir os auxílios às energias poluentes, forçando a interiorização dos custos externos negativos que he estão associados, e, por outro, canalizar parte dos recursos assim libertos para o apoio às energias renováveis na sua fase de indústria nascente. Além disso, o Estado, na qualidade de um dos maiores consumidores de energia, poderia iniciar esta mudança de abordagem estratégica mediante a alteração da sua política de aquisição de energia, aumentando a componente de renováveis nas suas compras energéticas.

No seguimento da ‘responsabilidade partilhada’<sup>5</sup> que o Sexto Programa Comunitário de Acção em Matéria de Ambiente defende, a Agência Europeia de Energia considera que, como, ao contrário dos governos, o sector económico privado tem pouco interesse e carrega *de per se* uma reduzida responsabilidade no cumprimento dos objectivos de garantir a segurança energética no longo prazo e de responder ao desafio ambiental, cabendo, antes, aos governos assegurar, através do sistema de preços e do enquadramento legislativo, que o mercado responde às preocupações em causa.

Os governos devem, assim, ser prudentes e valorar o impacto ambiental e a segurança que estão associados ao fornecimento energético através de fontes de energia renovável, bem como fixar através do mecanismos de preços sinais de longo prazo para o incentivo a um desenvolvimento industrial que reflecta esses benefícios<sup>6</sup>.

Estes novos desafios colocam-se a um Estado cuja relação com a economia assume dimensões muito diferentes daquelas que se lhe percebiam há vinte anos atrás. A ideia não é desregular mas atingir os objectivos definidos através de intervenções menos ‘pesadas’, sendo exemplo deste movimento a substituição que se tem observado, em sede de política ambiental, de limites quantitativos administrativamente fixados por instrumentos de natureza económica.

---

4 PERSHING e MacKENZIE, 2004, *Levelling the playing field for renewable energies*, Thematic Background Paper, Internationale Konferenz für Erneuerbare Energien, Bonn, Fevereiro, p. 14.

5 Lembre-se, ainda, o conceito de responsabilidade partilhada expresso, v.g., já no Programa da Comissão Europeia de política e acção em matéria de ambiente e desenvolvimento sustentável, JOCE n. C 138, 17.05.1993, pp. 5-98, p. 13. Sobre os princípios que orientam a política ambiental no âmbito da União Europeia e condicionam a intervenção do Estado mediante o recurso a instrumentos de direito tributário nesta matéria, CLAUDIA DIAS SOARES, 2001, *O Imposto Ecológico. Contributo para o estudo dos instrumentos económicos de defesa do ambiente*, Coimbra Editora, pp. 367-378, e demais bibliografia aí citada.

6 AEA, 2004: 6.

O Estado pretende agora ultrapassar as dificuldades da crescente complexidade tecnológica do real<sup>7</sup> e da necessidade de modificar as expectativas e comportamentos individuais já não apenas através do poder coercivo mas, e principalmente, através da credibilização dos intervenientes e processos políticos. Percebe-se neste novo movimento (de re-regulação) uma crescente intervenção pública, se bem que através de meios mais *soft* do que os tradicionais<sup>8</sup>. Simultaneamente, verifica-se um esforço no sentido de reduzir a despesa pública. A estratégia de ‘atirar dinheiro para os problemas’, típica dos anos sessenta, já não é uma alternativa possível nem credível. A via da regulação torna-se atractiva na medida em que transfere os custos para os agentes privados<sup>9</sup>.

## **2. O mercado único da energia: ameaça e oportunidade**

Em sede de política energética, no contexto europeu, merece-nos uma especial chamada de atenção a evolução por que está a passar o mercado eléctrico e as consequências que esta mudança pode ter sobre o esforço realizado pelas finanças públicas para o desenvolvimento de políticas energéticas mais sustentáveis<sup>10</sup>. De acordo com os dados disponíveis, pode-se concluir que, em geral, o potencial de intervenção do Estado na

---

7 Cite-se ULRICH BECK, *Risk Society. Towards a New Modernity*, London: Sage, 1992, p. 50: “Ultimately the sources of certainty on which life feeds are changed (...)”. Relativamente à complexização do fenómeno político, consulte-se do mesmo autor, *The Reinvention of Politics*, Cambridge: Polity Press, 1997, em especial pp. 148-151.

8 É determinante para a compreensão do movimento de re-regulação entender o novo conceito de ‘serviço público’. Leia-se sobre este tema MARIA DA GLÓRIA GARCIA, 2001, *Reinventing public service between the autonomy of the market and the duty of public interest*, Direito e Justiça, Vol. XV, Tomo 2, pp. 71-84, que sugere que o conceito tradicional (actividade sujeita a uma finalidade no interesse público) seja enriquecido com as exigências constitucionais do regime dos direitos fundamentais. Segundo esta autora (idem, p. 84), a ‘despublicatio’ das actividades e a consequente liberalização de determinados sectores económicos devem fazer-se sem abdicar da salvaguarda que rege a ligação entre economia e direito através dos princípios jurídicos fundamentais, nomeadamente o princípio da prossecução do interesse público no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos (art. 266º/1 CRP) e o princípio da justiça, igualdade e proporcionalidade (art. 266º/2 CRP). Uma apreciação sobre as implicações que o novo papel desempenhado pelo Estado na economia tem em sede de política fiscal na realidade europeia, e em particular no caso português, encontra-se em CLAUDIA DIAS SOARES, 2004, *A inevitabilidade de se avançar para a tributação ambiental... Também em Portugal*, Revista da Ordem dos Advogados, Ano 64, Novembro, Lisboa, pp. 459-496.

9 GIANDOMENICO MAJONE, 1996, *Regulating Europe*, London: Routledge, prefácio e pp. 1-3. Numa outra dimensão e numa perspectiva mais abrangente, refere-se a ideia da ausência, do desaparecimento ou da intermitência do Estado, enquanto titular ou depositário monopolista da autoridade política – PAULO CASTRO RANGEL, *Diversidade, Solidariedade e Segurança*, Revista da Ordem dos Advogados, Ano 62, Dezembro 2002, versão on-line, ponto 2.

<sup>10</sup> CLAUDIA DIAS SOARES, 2006, ‘Energy and Taxation: Some critical implementation issues’, in Kurt Deketeleare e Marjan Peeters (eds.), *EU Climate Change Policy: The Challenge of New Regulatory Initiatives*, Edward Elgar.

promoção das fontes de energia renovável é especialmente significativo no caso das energias solar e eólica.

A Agência Internacional de Energia aponta, ainda, o fornecimento de electricidade como uma das áreas mais promissoras para o aumento do uso de energia renovável, em especial da obtida a partir do vento, da biomassa e dos resíduos<sup>11</sup>. Este potencial que se vislumbra no fornecimento eléctrico eleva a importância da análise da estrutura do mercado em causa, o qual está actualmente em plena evolução transformativa. Mas num mercado energético em processo de liberalização esta capacidade de intervenção pública está significativamente condicionada pelo seu impacto negativo sobre a concorrência.

Para além deste aspecto, a liberalização do mercado da electricidade afecta a capacidade de as finanças públicas contribuírem para uma política energética mais sustentável ainda por uma outra via. A redução do preço da energia que tende a ser desencadeada pela liberalização do mercado pode também ter um impacto ambiental negativo, ao estimular o aumento do consumo de energia e reduzir a capacidade de intervenção correctora do Estado no mercado<sup>12</sup>.

Em Portugal, estima-se que o aumento de capacidade e de eficiência do sector da electricidade derivado da abertura deste mercado irá não apenas garantir a segurança do abastecimento, o que representa um aspecto positivo, mas também estimular a redução dos preços no médio e longo prazo<sup>13</sup>, com o conseqüente potencial impacto negativo sobre os níveis de consumo.

Mas a criação de mercados supranacionais de electricidade pode também ajudar a contornar algumas das dificuldades à expansão do uso de energias renováveis que têm origem nas próprias características destas. No actual estágio de desenvolvimento técnico, um sistema eléctrico não pode ser alimentado maioritariamente por fontes de energia renovável que consubstanciem um fornecimento intermitente.

Não existe, todavia, um consenso acerca de qual é o nível máximo de energia renovável que é suportável pelo sistema eléctrico. Os cálculos relativos a este limite variam

---

11 AGÊNCIA INTERNACIONAL DE ENERGIA (AIE), 1998, *Renewable Energy Policy in IEA Countries. Country Reports*, Paris, Vol. II, p. 51.

12 Em Portugal, a organização ambientalista GEOTA, na Nota de Imprensa de 11.10.2004, sugeria, v.g., a penalização dos consumos excessivos de energia através de uma política de preços escalonados equivalente à praticada actualmente para a água. Por exemplo, na electricidade, os contratos de fornecimento com potência igual ou superior a 6.9 kW devem ser agravados. E no gás natural deve ser invertida a prática actual que promove preços mais favoráveis para os maiores consumidores domésticos. Num mercado liberalizado é mais difícil realizar este tipo de intervenção.

13 OCDE, 2004, *Economic Survey of Portugal*, 2004, Lisboa, p. 5.

entre os 5 e os 25 por cento do sistema total de fornecimento de electricidade<sup>14</sup>. Os limites que se observam à penetração intermitente de electricidade obtida a partir de energia renovável no sistema justificam-se por razões técnicas, como seja a necessidade de equilibrar as mudanças na procura com as variações na oferta, mas também por razões económicas. Entre estas últimas encontram-se os custos de ligação à rede e de reforço da mesma, bem como de suporte da capacidade.

O facto de a maior parte dos países se encontrar aquém do limite de 5 por cento no que se refere ao uso de energia tanto solar como eólica faz com que esta dificuldade não constitua ainda um verdadeiro obstáculo à expansão destas energias renováveis no médio prazo. Mas a criação de conexões entre os sistemas de produção eléctrica existentes nos diversos países pode ajudar a suavizar o problema da intermitência do fornecimento.

A construção do mercado interno de energia é o objectivo central da política europeia de energia. A liberalização do mercado eléctrico, com vista à criação do mercado interno da energia, iniciou-se com a Directiva n. 96/92/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19.12.1996, JOCE n. L 27, 30.01.1997, a qual foi complementada com a Directiva n. 98/30/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22.06.1998 (JOCE n. L 204, 21.07.1998), respeitante à concretização de um mercado concorrencial de gás natural.

No Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa prevê-se expressamente no artigo III-246º que a União “contribui para a criação e o desenvolvimento de redes transeuropeias nos sectores das infra-estruturas dos transportes, das telecomunicações e da energia”, sendo esta participação enquadrada pelos objectivos enunciados nos artigos III-130º (‘Estabelecimento e Funcionamento do Mercado Interno’) e III-220º (‘Coesão Económica e Social e Territorial’), bem como pela necessidade de permitir aos cidadãos da União, aos operadores económicos e às colectividades regionais e locais “beneficiarem plenamente das vantagens decorrentes da criação de um espaço sem fronteiras internas”.

No contexto regulativo de um mercado aberto e concorrencial, a acção da União tem por objectivo específico fomentar a interconexão e a interoperabilidade das redes nacionais, bem como o acesso a essas redes, tendo em conta, em especial, a necessidade de ligar as

---

14 Em 1996, a Dinamarca estava a aproximar-se do limite dos 5 por cento graças à sua produção de energia eólica e desde essa data tem continuado a expandir a quota de electricidade obtida a partir de fontes renováveis. Todavia, não se pode esquecer que o caso dinamarquês não pode ser analisado sem ter em consideração o facto de este país operar no contexto mais amplo do mercado nórdico de electricidade. Porquanto, o valor de 5 por cento não corresponde à efectiva representatividade da energia renovável no sistema eléctrico em causa, sendo esta inferior a tal montante. AIE, 1998: Vol. II, 52.

regiões insulares, sem litoral e periféricas às regiões centrais da União (art. III-247º/2 do Tratado).

Segundo a Agência Internacional de Energia, a liberalização do mercado da electricidade já afectou a política utilizada por diversos países para promover o uso de energias renováveis. Porquanto, parecem existir entraves significativos ao uso em mercados liberalizados de mecanismos eficazes neste domínio, devido ao impacto negativo que a concessão de apoios estatais tem sobre a concorrência, quer esses apoios assumam a forma de subsídios directos quer se traduzam em benefícios fiscais. O que leva a instituição em causa a concluir que a liberalização do mercado pode ter um efeito negativo sobre a promoção das energias renováveis<sup>15</sup>.

Neste momento, o quadro regulativo que os Estados membros da União Europeia são obrigados a respeitar em sede de recurso a instrumentos de despesa fiscal para promoção das energias renováveis está delimitado pela Directiva n. 2003/96/CE, 27.10.2003, que reestrutura o quadro comunitário de tributação dos produtos energéticos e da electricidade, resultante do ECOFIN de 19.03.2003, e pelo Enquadramento Comunitário para os Auxílios de Estado a Favor do Ambiente, definido pela Comissão Europeia em 2001 (JOCE n. C 37, 03.02.2001, pp. 3-15).

### ***3. A intervenção pública no domínio das energias renováveis***

A importância do tema ‘energia’ na construção da União Europeia foi oficialmente reconhecida com a consagração de uma política da União no domínio da energia no Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa (art. III-256º), a qual tem por objectivo assegurar o funcionamento do mercado da energia e a segurança do aprovisionamento energético da União, bem como promover a eficiência energética e as economias de energia, para além do desenvolvimento de energias novas e renováveis.

A necessidade de suportar a intervenção comunitária em matéria de energia fez surgir ao longo dos trabalhos preparatórios várias manifestações no sentido de se introduzir no Tratado uma disposição específica sobre o tema<sup>16</sup>. Até à entrada em vigor da referida norma,

---

<sup>15</sup> AIE, 1998: Vol. II, 51.

<sup>16</sup> Hannes Farnleitner, Relatório sobre a delimitação de competências entre a União Europeia e os seus Estados-membros (CONV 58/02), 21.05.2002; Relatório do grupo de trabalho sobre ‘Competências Complementares’ (‘Complementary Competences’, WG V – WD 30, 02.10.2002; contribuição de Ponzano, representante da Comissão no grupo de trabalho sobre ‘Competências Complementares’

## O papel da despesa fiscal num consumo energético mais sustentável

Claudia Dias Soares

a intervenção comunitária terá que continuar a ser feita ao abrigo do artigo 308º do Tratado CE, tendo em conta o princípio da subsidiariedade e do princípio da proporcionalidade.

A capacidade de intervenção que este novo quadro constitucional atribui às instâncias comunitárias, cuja acção se considera que poderia ser decisiva na promoção do desenvolvimento sustentável da União, nomeadamente através do desenvolvimento de políticas ambientais fundadas em instrumentos económicos nos sectores onde a produção e consumo energético são especialmente relevantes, foi, todavia, coarctada relativamente ao que seria possível e desejável em termos de promoção de novas fontes de energia e de realização de objectivos de eficiência energética. Apesar desta limitação, dever-se-á ter presente, *inter alia*, para efeitos de interpretação e integração da norma em causa, que os dois principais objectivos que presidiram à sua instituição foram o estabelecimento do mercado interno da energia e a protecção do ambiente.

Por um lado, a lei ou lei-quadro europeia que estabeleça as medidas necessárias à realização dos objectivos referidos não afecta o direito de os Estados-membros determinarem as condições de exploração dos seus recursos energéticos, a sua escolha entre diferentes fontes energéticas e a estrutura geral do seu aprovisionamento energético (art. III-256º/2 do Tratado). E, por outro lado, em derrogação da disposição que se acaba de referir, as medidas em causa que tenham carácter essencialmente fiscal são estabelecidas por lei ou lei-quadro do Conselho, deliberando este por unanimidade, após consulta ao Parlamento Europeu (art. III-256º/3 do Tratado). Assim, os poderes de que a Comissão Europeia e o Parlamento Europeu dispõem para a criação de um imposto comunitário sobre a energia continua a estar condicionado à vontade dos Estados-membros.

Neste contexto, parece que o papel da Comissão Europeia terá que continuar a ser desempenhado essencialmente através de *soft law* e do condicionamento da decisão nacional através de uma intervenção no processo decisório a montante, através do fornecimento de informação, continuando aquele processo a ser dominado pelos Estados-membros. Na Comunidade Europeia a promoção das fontes de energia renovável está na agenda desde os anos oitenta, como um dos objectivos primordiais da política energética.

Entre os documentos mais decisivos para a definição de uma política energética comunitária dirigida às energias renováveis salientam-se quatro<sup>17</sup>. Em 1995, surge o Livro

---

(‘Complementary Competences’, WG V – WD 26, 24.09.2002; contribuição de Mr. Farnleitner, Mr. Einem e Mr. Bösch (CONV 358/02), 22.10.2002.

17 Para uma crítica à falta de inclusão desta política nos tratados comunitários, L. KRÄMER, 2000, *The EEC Treaty and Environmental Protection*, London, p. 22, e para uma apreciação do novo capítulo introduzido no Tratado Constitucional Comunitário relativo a esta matéria, CLAUDIA DIAS SOARES,

## O papel da despesa fiscal num consumo energético mais sustentável

Claudia Dias Soares

Branco sobre Política Energética (COM(95) 682, 13.12.1995), que inclui entre os principais objectivos desta política dois dos argumentos recorrentemente utilizados para apoiar o desenvolvimento das energias renováveis: a segurança do abastecimento energético e a protecção do ambiente. No ano seguinte, é publicado o Livro Verde “Energia para o futuro: fontes renováveis de energia” (COM(96) 576, 20.11.1996), onde se afirma a importância do desenvolvimento das fontes de energia renovável para o crescimento económico sustentável.

Em 1997, surge o documento que passou a constituir o ponto de referência nesta matéria (COM(97) 599, 26.11.1997, Livro Branco para uma Estratégia e um Plano de Acção comunitários – “Energia para o futuro: fontes de energia renovável”). Neste documento propunha-se uma meta de 12 por cento do valor total de energia consumida na Comunidade a partir de fontes renováveis.

E em 2000, no Livro Verde – “Para uma estratégia europeia de segurança do aprovisionamento energético”, a Comissão Europeia apresenta a estratégia para a realização dos objectivos definidos em 1997 para a produção de energia (*i.e.*, que em 2010 12 por cento do consumo nacional bruto de energia se faça a partir de fontes renováveis, sendo, nessa mesma data, 22.1 por cento do consumo total de electricidade na Comunidade representado por electricidade obtida a partir de fontes renováveis), como forma de contornar a crise energética despoletada pela tendência para o aumento do preço do petróleo no mercado internacional.

Em 2004, o Parlamento Europeu sugeriu um valor de 20 por cento para a percentagem de energia consumida, em 2020, na UE com origem em fontes renováveis<sup>18</sup>. Relativamente aos combustíveis, a meta definida pela Directiva n. 2003/30/CE, para 2010, é de 5.75 por cento do conteúdo energético da totalidade de gasolina e diesel destinados ao sector dos transportes no mercado nacional de cada Estado-membro.

Prevê-se que, em 2007, a Comissão Europeia venha a propor um objectivo de longo prazo (pós-2010) para as fontes de energia renovável na UE. Numa mudança de atitude em relação à primeira versão, onde se culpavam os Estados-membros pela falta de empenho na realização dos objectivos fixados para 2010, a versão final da comunicação publicada pela Comissão (COM(2004) 366 final, 26.05.2004) enfatiza os obstáculos ao crescimento desta espécie de energia como uma razão para adiar o estabelecimento de metas para 2020.

---

2006, ‘Energy and Taxation: Some critical implementation issues’, in Kurt Deketeleare e Marjan Peeters (eds.), *EU Climate Change Policy: The Challenge of New Regulatory Initiatives*, Edward Elgar.

<sup>18</sup> Parlamento Europeu, Resolução P5-TA-PROV(2004)0276, 2004. Este valor foi considerado realista na Conferência sobre Energias Renováveis, realizada em Bonn (Alemanha), em Janeiro de 2004.

Os obstáculos apontados incluem ‘limites técnicos e práticos’ à disponibilização de fontes de energia renovável em termos eficientes. O relatório conclui pela necessidade de um estudo mais detalhado, que atenda a vários aspectos, como a competitividade da economia europeia, a segurança do fornecimento energético, a praticabilidade técnica das várias alternativas e o seu previsível impacto ambiental.

### **Seleccção das modalidades de despesa pública atendendo às especificidades dos projectos energéticos**

A intervenção pública dirigida à promoção das energias renováveis pode assumir diversas formas, como sejam, as medidas voluntárias, entre as quais se contam os programas de educação e informação, a introdução de limites quantitativos e de instrumentos tributários e a intervenção através da despesa pública. Normalmente, o sucesso de uma política envolve a utilização combinada e concertada de diversos meios de intervenção, mas depende sempre de serem tidas em conta as características das tecnologias envolvidas, bem como as particularidades do contexto local onde as mesmas vão ser aplicadas. As fontes de energia renovável são múltiplas e apresentam um grau de difusão no mercado muito diverso.

As políticas de incentivo às fontes de energia renovável podem assumir diversas configurações, sendo a sua expressão concreta influenciada pelos sistemas económico e legal em vigor no país em causa<sup>19</sup>, bem como pelas características específicas da fonte energética a promover. A intervenção pública pode visar incentivar o investimento inicial na exploração destas energias ou reduzir o custo das mesmas mediante a obtenção de economias de escala e de experiência.

Entre as medidas que normalmente integram o pacote financeiro utilizado pelo Estado para conferir o incentivo em causa encontram-se as isenções fiscais, temporárias ou

---

19 Várias associações empresariais ligadas à indústria eléctrica têm chamado a atenção para a necessidade de se uniformizar as medidas de apoio concedidas às energias renováveis no seio da União Europeia, sob pena de se atingirem elevados níveis de despesa pública e de se distorcer a concorrência (Comunicado de Imprensa da Eurelectric, Environment Daily, 06.02.2004). Analisando os dados dos quinze Estados-membros da União Europeia, esta associação calculou que os subsídios directos às fontes de energia renovável totalizavam em 2001 cerca de 3.3 biliões de euros, mas com significativas diferenças de país para país. O valor da ajuda varia entre apoios no valor de 0.4 cêntimos por quilowatt-hora na Finlândia e 6.2 cêntimos por quilowatt-hora na Alemanha. Se tais sistemas continuarem em funcionamento no formato em que hoje existem, assumindo que o objectivo a atingir é uma quota de 22 por cento da electricidade consumida provir de energias renováveis, o apoio directo deve atingir os 11.5 biliões de euros e a despesa total cerca de 22 biliões de euros. EURELECTRIC, 2004, *A Quantitative Assessment of Direct Support Schemes for Renewables*, Janeiro, Brussels, 1ª Ed., p. 14. Mas observa-se um enorme desacordo na Europa sobre quais os esquemas de apoio preferíveis para estimular o desenvolvimento das energias renováveis.

## O papel da despesa fiscal num consumo energético mais sustentável

Claudia Dias Soares

permanentes, os créditos de imposto, as deduções à matéria colectável e à colecta, as amortizações aceleradas, os subsídios ao investimento, os empréstimos a taxa de juro bonificada e o estabelecimento de preços mínimos de aquisição da energia produzida.

O objectivo da intervenção pública pode traduzir-se essencialmente nos seguintes aspectos: a redução do custo dos sistemas de energia renovável, abrindo caminho a um futuro no qual estas tecnologias sejam financeiramente viáveis<sup>20</sup>, a neutralização dos incentivos atribuídos às energias tradicionais e a consideração dos custos e benefícios ambientais que não são contabilizados através dos métodos tradicionais de estabelecimento do preço da energia<sup>21</sup>.

A Agência Internacional de Energia aconselha que a intervenção do Estado se faça essencialmente a três níveis. Por um lado, recomenda-se que se adoptem políticas que favoreçam o reflexo dos custos e benefícios ambientais da produção energética no preço da energia. A complexidade e incerteza, bem como os custos políticos da intervenção a este nível, que passa em grande parte pelo uso de instrumentos fiscais, têm criado obstáculos a maiores progressos neste domínio.

Por outro lado, aconselha-se o apoio ao desenvolvimento de economias de experiência no domínio das energias renováveis, mediante a atribuição de apoios públicos a acções de investigação e desenvolvimento e de incentivos ao uso destas energias. Sugere-se igualmente que se tente incentivar a redução dos custos de produção em mercados protegidos através da imposição de um sistema concorrencial de licitação do preço de venda da energia renovável. Esta técnica permite, simultaneamente, expandir o mercado em causa e reduzir a despesa pública com a prossecução deste objectivo. A referida agência recomenda, ainda, que se fortaleça a posição do consumidor, dando-lhe poder de escolha e permitindo-lhe adquirir energia renovável<sup>22</sup>.

A política energética dos governos, nomeadamente do português, tem vindo a sofrer uma mudança, com a remoção ou diminuição dos apoios ao preço das energias tradicionais,

---

20 Na Alemanha, por exemplo, a nova legislação aprovada em 17.06.2004, *Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG)*, determina que, a partir de meados de 2005, só seja possível que um projecto de exploração de energia eólica se torne elegível para apoio público quando gera pelo menos 60 por cento dos lucros previstos. O que se espera que venha a excluir cerca de 9 por cento dos parques eólicos alemães do âmbito dos programas de financiamento público. A lei aprovada aumenta os subsídios concedidos aos parques eólicos localizados fora da costa, aos projectos de aproveitamento de energia solar e de biomassa, mas reduz os apoios conferidos aos parques eólicos localizados em terra junto à costa BUNR, *Trittin begrüßt Einigung im Vermittlungsausschuss über Erneuerbare-Energien-Gesetz*, Comunicado à Imprensa n. 176/04, Berlin, 18.06.2004.

21 E. SCOTT PISCITELLO e V. SUSAN BOGACH, 1998, *Financial Incentives for Renewable Energy Development*, World Bank Discussion Paper N. 391, Washington, D.C., p. 3.

22 AIE, 1998: Vol. II, 52.

bem como do controlo desses mesmos preços. Nota-se um esforço no sentido de conferir um maior papel ao mercado neste tipo de intervenção reguladora.

O apoio público que ainda se mantém é cada vez mais dirigido a fomentar actividades que no longo prazo podem trazer benefícios ambientais e económicos à sociedade. Por outro lado, com a aquisição de experiência no uso de instrumentos de natureza financeira para promover o uso de energias alternativas por parte dos governos nacionais, começa-se a perceber a nível internacional um conjunto de tendências neste tipo de intervenções.

O regulador tende a considerar cada vez mais as políticas a utilizar tendo em conta os seus custos, quer em termos de montante quer da sua distribuição (v.g., entre diferentes níveis de governo, fornecedores de energia, consumidores de energia e contribuintes), bem como a sua eficácia (v.g., a nível da capacidade instalada, da obtenção de economias de escala e de experiência e do impacto regional e industrial).

Entre as características mais frequentes nas novas políticas reguladoras neste domínio encontram-se a transitoriedade das medidas, a concessão de incentivos baseados no resultado, de modo a encorajar a aplicação eficiente dos recursos, a introdução de elementos concorrenciais explícitos ou informalmente integrados na implementação dos incentivos, de forma a promover a redução dos custos tecnológicos e de desenvolvimento do projecto, o dimensionamento do auxílio à medida dos custos financeiros marginais superiores que a exploração de energias renováveis envolve e a consideração das possíveis evoluções do mercado na configuração das medidas de apoio<sup>23</sup>.

Uma política de apoios correctamente concebida pode permitir reduzir ou eliminar a diferença de preços entre as energias tradicionais e as energias renováveis num curto período de tempo. Mas o quadro regulador em vigor é, pelo menos, tão importante quanto a concessão de subsídios. As duas formas básicas de política reguladora no sector energético são a garantia dos preços e a atribuição de quotas de mercado.

O objectivo é reduzir o custo das energias renováveis através da redução do preço pago pelas tecnologias utilizadas na sua exploração ou pela própria energia ou do aumento do pagamento recebido pelos agentes envolvidos na produção da energia ou das tecnologias, ou reduzir o custo de produção da energia e/ou das tecnologias. As políticas de sucesso desenvolvidas até hoje tendem a estar mais associadas ao apoio aos preços, que se mostra mais apto a induzir uma redução dos custos de produção e a assegurar a estabilidade

---

23 PISCITELLO e BOGACH, 1998: 10.

## O papel da despesa fiscal num consumo energético mais sustentável

Claudia Dias Soares

necessária ao desenvolvimento de mercados consistentes e credíveis, características que encorajam o sector financeiro a apoiar o investimento no sector<sup>24</sup>.

Enquanto o sistema de apoio aos preços se caracteriza por estabelecer um preço e deixar o mercado determinar a capacidade de geração<sup>25</sup>, o sistema de quotas funciona de modo inverso. O governo estabelece um valor para a produção de energia renovável (normalmente ligada à rede) e deixa o mercado determinar o preço. Normalmente, as autoridades públicas definem um objectivo em termos de capacidade de geração para o mercado no seu todo em determinada data, valor que pode aumentar gradualmente ao longo do tempo, sendo o preço definido através de sistemas de licitação. Serão referidas, de seguida, com mais detalhe as forças e fraquezas associadas a cada uma destas espécies de intervenção.

#### *4. A intervenção fiscal no domínio energético pela via da despesa*

A intervenção pública dirigida à promoção das energias renováveis pode assumir diversas formas, como sejam, as medidas voluntárias, entre as quais se contam os programas de educação e informação, a introdução de limites quantitativos e de instrumentos tributários e a intervenção através da despesa pública<sup>26</sup>. Normalmente, o sucesso de uma política envolve

24 SAWIN e FLAVIN, 2004: 4.

25 Este sistema, que é aplicado em Portugal, expressava-se em 2002 (data da informação mais recente disponível nesta matéria) nos valores que se encontram no quadro seguinte. Note-se que estes preços fixos estavam sujeitos a actualizações mensais em função dos níveis de inflação.

Preço médio (Euro/MgWh) pago pela electricidade obtida a partir de fontes renováveis em Portugal, em 2002				
Mini-hídricas	Eólica	Biomassa	Fotovoltaicas	Maremotriz
69.1 (até 10 MgW)	75.56 – 83.1 (dependendo do número de horas em funcionamento, até ao máximo de 2800 horas)	61.984	393.84 (inferior a 5 kW) 229.56 (superior a 5 kW) Estavam em vigor preços fixos até que a capacidade total atingisse os 50 MgW.	223.391 Preço em vigor até que a capacidade nacional atingisse os 20 MgW.

Fonte: SAWIN e FLAVIN, 2004: 40.

26 Sobre os principais instrumentos de despesa pública utilizados pelo governo português, CLAUDIA DIAS SOARES, 2005, *A liberalização da electricidade e as energias renováveis na União Europeia e em Portugal*, Revista de Direito Público da Economia (RDPE), Brasil, N. 10, Abril/Junho, pp. 87-125, '(Um d')Os Novos Desafios da Fiscalidade Ambiental: As finanças públicas e a política energética', in

a utilização combinada e concertada de diversos meios de intervenção, mas depende sempre de serem tidas em conta as características das tecnologias envolvidas, bem como as particularidades do contexto local onde as mesmas vão ser aplicadas. A título exemplificativo, refiram-se algumas idiossincrasias que afectam o nível de eficácia conseguido com a intervenção pública em sede de promoção destas energias.

Ao contrário dos sistemas fotovoltaicos, os sistemas solares de aquecimento de água podem ser economicamente competitivos com as alternativas convencionais se se tomar como referência toda a vida do investimento, sendo os incentivos fiscais úteis para mitigar os elevados custos iniciais do investimento e encorajar menores custos operacionais através da criação de economias de escala. Da mesma forma, os apoios à exploração de energia eólica podem ser desejáveis para encorajar os substanciais investimentos que são necessários para iniciar a actividade e parecem ter contribuído para a baixa progressiva dos custos de produção desta energia graças à expansão do mercado.

Os incentivos fiscais à produção energética a partir de biomassa e ao uso de sistemas de co-geração, por sua vez, parecem menos promissores. Porquanto, a primeira envolve custos significativamente mais elevados do que os sistemas tradicionais<sup>27</sup> e os segundos tendem a enfrentar fortes barreiras de natureza regulativa, nomeadamente no que respeita à geração de energia por entidades independentes e à sua venda através dos circuitos tradicionais<sup>28</sup>.

O decisor público deve estar bem informado sobre as particularidades de cada projecto e tecnologia cujo desenvolvimento tenta promover, de modo a escolher o tipo de intervenção mais adequada. Por exemplo, se o objectivo é promover tecnologias fotovoltaicas, de exploração de energia solar térmica, bombas de calor e turbinas eólicas numa pequena escala e de aplicação dispersa, o ideal é a concessão do apoio ao consumidor final. Já quando se pretenda promover os parques eólicos de grande dimensão, a energia a partir de biomassa, a

---

Associação Fiscal Portuguesa e IDEFF, *'Nos 15 anos da Reforma Fiscal', Jornadas em Homenagem ao Senhor Professor Doutor Paulo de Pitta e Cunha*, em impressão.

<sup>27</sup> Os investimentos deste tipo envolvem uma forte componente de capital e, por isso, um elevado nível de risco, significativamente superior ao que se observa no caso da energia eólica e solar. Por outro lado, a expansão da energia obtida a partir de biomassa requer fontes seguras e economicamente viáveis de biomassa, o que dificilmente será conseguido sem a criação de mercados dedicados a este produto. No caso de uso de biomassa em centrais energéticas alimentadas a carvão, as considerações de custo parecem mostrar que os incentivos fiscais podem ter alguma eficácia. HOERNER e GILBERT, 2000, *Assessing Tax Incentives for Clean Energy Technologies: A Survey of Experts Approach*, Washington, D.C., p. 93, e ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION (EIA), 2000, *Analysis of The Climate Change Technology Initiative: Fiscal Year 2001*, Washington, p. 44.

<sup>28</sup> DAVID G. DUFF, 2003, *Tax Policy and Global Warming*, University of Toronto, Faculty of Law, Law and Economics Research Paper n. 03-04, Toronto, May, pp. 54-55, conclui, por isso, que a intervenção pública deve sempre fazer-se através de vários instrumentos simultaneamente, e não apenas de um único.

energia geotérmica ou as tecnologias de exploração da energia maremotriz, o apoio deve ser canalizado através de entidades de grande dimensão<sup>29</sup>.

As fontes de energia renovável são múltiplas e apresentam um grau de difusão no mercado muito diverso. Enquanto algumas, como, v.g., a biomassa<sup>30</sup>, estão amplamente usadas e disponíveis em grandes quantidades, outras são amplamente usadas sempre que estão disponíveis, como é o caso da energia geotérmica. Um terceiro conjunto abarca fontes energéticas que não são abundantemente usadas embora tenham um enorme potencial ainda por explorar. É este o caso da energia solar e da energia eólica.

Entre as energias renováveis umas mostram-se mais aptas para a reconversão ambiental de determinados sectores do que outras, não apenas pela já referida abundância natural e menores custos de processamento, mas também por algumas espécies de energia serem mais facilmente compatíveis com a tecnologia predominante do que outras. Refira-se, a este propósito, o caso problemático do sector dos transportes, onde o nível de agressão ambiental torna extremamente urgente que se promova activamente uma reconversão energética. O bioetanol, produzido a partir da cana-de-açúcar e de grãos de cereais, pode ser usado pelos actuais motores automóveis após pequenas modificações, sendo mais fácil explorar esta via de reconversão energética do que aquela que passa pelo desenvolvimento de outros combustíveis automóveis alternativos, como, v.g., o hidrogénio<sup>31</sup>.

---

29 SAWIN e FLAVIN, 2004: 3.

30 Por biomassa entende-se a biomassa lenhosa e dos resíduos da indústria da madeira, as culturas energéticas, os resíduos agrícolas e efluentes agro-alimentares, os estrumes e a fracção orgânica dos resíduos sólidos municipais, os resíduos domésticos triados e as lamas de esgotos – COM(97) 599, 26.11.1997, e art. 16º/1 de Directiva n. 2003/96/EC, 27.10.2003. Os progressos tecnológicos e industriais que se têm experimentado durante as últimas décadas no sector da energia de biomassa são significativos. Em 2002, 51 por cento do consumo primário de energia provinha desta fonte, representando 12 a 14 por cento do consumo de electricidade na União Europeia, tornando-a a principal fonte de energia renovável. Website da Agência Europeia de Energia, EurObserv 'ER 2003, 04.08.2004. Estima-se que cerca de 7 por cento da produção de calor e 1 por cento do montante total de electricidade produzida pelos países membros da OCDE provenham de bioenergia gerada no sector agrícola. Nos países em desenvolvimento, estima-se que cerca de 25 por cento da procura total de energia é satisfeita através de biomassa, principalmente biomassa lenhosa e estrume animal. OCDE, 2004, *Report on Biomass and agriculture: sustainability, markets and policies*, 06.09.2004.

31 *Idem*. O hidrogénio não é uma energia primária, para produzir hidrogénio é necessário recorrer a processos de elevado consumo energético. As energias primárias para produzir o hidrogénio são as mesmas que existem actualmente (petróleo, renováveis e nuclear). Em Portugal está em desenvolvimento o uso desta energia. Nos Açores, foi assinado um protocolo entre o Lamtec e o Instituto Superior Técnico destinado à cooperação e desenvolvimento de estudos e projectos destinados à produção de hidrogénio, nomeadamente, ao desenvolvimento da central de produção de hidrogénio, localizada na Praia da Vitória, e à sua aplicação prática nas ilhas do Corvo e Graciosa como zonas piloto. Parte do hidrogénio produzido na primeira central de hidrogénio dos Açores, orçada em 3.5 milhões de euros, será destinado à rede da Electricidade dos Açores. A restante produção irá ser utilizada em acções de demonstração na propulsão de veículos, fogões de restaurantes e aquecimentos de água. Jornal Público, 09.10.2004, URL <http://plus.publico.pt/?src=pesquisa.asp?id=>, 21.10.2004.

Fazem-se de seguida algumas considerações sobre o uso que determinadas modalidades de despesa fiscal podem ter em sede de promoção das energias renováveis. Diga-se, então, que, em geral, é preferível o uso de benefícios fiscais cuja atribuição esteja directamente dependente do montante de energia renovável efectivamente produzida<sup>32</sup>, em vez de meros incentivos ao investimento, seja este realizado em tecnologias, instalações ou no agregado que se pode denominar como ‘capacidade instalada’. Porquanto, os primeiros são muito mais eficazes do que os segundos na promoção dos objectivos visados, ou seja, no incentivo à expansão das energias renováveis.

Embora os benefícios fiscais direccionados ao investimento tenham o efeito positivo de encorajar a criação de capacidade produtiva, os mesmos não garantem que esta se fará em níveis óptimos nem que a mesma será (eficientemente) utilizada e mantida em funcionamento, tal como não asseguram que a tecnologia adquirida será a mais credível entre as várias que se encontram disponíveis no mercado. É possível tentar ultrapassar este problema através da ligação de tais subsídios ao investimento, bem como a comportamentos e tecnologias específicos, mas tal envolve um acréscimo da complexidade do sistema e dos custos que lhe estão associados. Os incentivos à produção são mais propícios a estimular o nível óptimo de actividade e a manutenção da indústria em níveis sustentáveis<sup>33</sup>.

Os créditos fiscais ao investimento apenas conseguem cobrir o custo de um sistema, podendo ser úteis para incentivar a difusão de uma tecnologia numa fase inicial, quando os custos ainda são elevados, ou para encorajar a sua instalação em localizações remotas e afastadas da rede de distribuição energética, reduzindo o custo do investimento, bem como o nível de risco.

É comum observar uma redução no uso das tecnologias subsidiadas uma vez retirado o incentivo fiscal, a não ser que os custos associados às mesmas tenham sofrido uma redução suficientemente elevada para as tornar economicamente atractivas mesmo na ausência do subsídio fiscal. Pelo que esta espécie de intervenção pode ser aconselhável enquanto as tecnologias ainda não atingiram o nível de maturação. Mas o problema apontado pode ser minorado se os créditos fiscais forem progressivamente ajustados à evolução da realidade,

---

32 Este tipo de intervenção é utilizado na Califórnia, através do pagamento de determinado montante ao produtor de energia renovável por unidade gerada, sendo o sistema financiado através de um tributo que incide sobre cada unidade de energia consumida, medida em quilowatt/hora, que tem como sujeito passivo o consumidor final. Uma política que integra vários elementos do sistema de intervenção sob a forma de apoio aos preços já descrito anteriormente, com efeitos similares ao referido sistema, desde que o montante em causa seja suficientemente elevado para cobrir os custos de produção e que a garantia se mantenha durante um período razoavelmente longo de tempo, e talvez com uma configuração susceptível de gerar menor oposição do que aquela que normalmente está associada ao típico sistema de apoio aos preços.

33 SAWIN e FLAVIN, 2004: 19.

nomeadamente, à evolução dos custos que a tecnologia envolve, e forem, logo à partida, estabelecidos por um período limitado de tempo.

Note-se que os apoios ao investimento são normalmente mais apropriados para as energias renováveis de pequena escala, como sejam as bombas de calor e os painéis solares de pequena dimensão, uma vez que os custos administrativos que lhes estão associados são mais reduzidos, por exigirem um pagamento único em vez de um prolongamento do contacto com a administração fiscal que tem que ser apoiado por um sistema de informação continuamente carecido de actualizações.

Um outro inconveniente desta espécie de intervenção fiscal (crédito de imposto) é a distorção que a mesma introduz no processo decisório dos agentes no que respeita ao factor tempo. O investimento tenderá a concentrar-se no fim do período de tributação. O que pode não ser a opção mais aconselhável para efeitos de eficácia do investimento, pois, *inter alia*, uma tal gestão temporal pode prejudicar a continuidade dos projectos.

Os benefícios fiscais à produção, expressos em vantagens fiscais atribuídas ao agente económico em função do montante de energia efectivamente produzido e introduzido na rede ou do montante de bio-combustíveis obtidos, representam medidas que contribuem para aumentar a taxa de retorno do investimento e reduzir o período necessário para a recuperação deste, ao mesmo tempo que recompensam os produtores em função da produção efectiva de energia. Nos EUA, está disponível um benefício fiscal deste tipo calculado em valores elevados e atribuído, através do imposto sobre o rendimento, aos contribuintes que forneçam à rede electricidade obtida a partir de energia eólica. O sistema só parece funcionar, todavia, quando acompanhado de incentivos adicionais<sup>34</sup>.

A combinação de deduções fiscais de montante elevado com a falta de definição de tecnologias ou processos a beneficiar de tais medidas pode encorajar a fraude e o uso de equipamento de qualidade inferior à melhor tecnologia disponível no mercado. Agentes económicos inexperientes podem servir-se de um tal contexto legal para invadir o mercado com tecnologias e métodos não testados, com o único objectivo de aproveitar dos recursos disponibilizados pelo Estado. Neste caso, o impacto sobre a indústria das energias renováveis pode, mesmo, ser negativo, gerando uma experiência negativa e a desacreditação das tecnologias, com benefícios que, caso venham efectivamente a surgir numa fase inicial, não serão sustentados<sup>35</sup>.

---

34 SAWIN e FLAVIN, 2004: 19.

35 O que aconteceu com a indústria eólica na Califórnia, onde se introduziram créditos fiscais ao investimento que variavam entre os 66 e 95 por cento do montante total do investimento, é exemplo do que

Uma outra forma de induzir a expansão das energias renováveis é mediante a redução do custo do investimento em energias renováveis e da interiorização dos custos externos positivos que lhe estão associados. Este último efeito pode ser conseguido, *v.g.*, através da isenção fiscal destas energias ou da atenuação da taxa de imposto que lhe é aplicável em sede de impostos ambientais. O primeiro efeito mencionado pode ser conseguido através de outros meios, além do já referido meio dos créditos fiscais ao investimento.

Entre esses outros meios estão as reduções da taxa de impostos que gravam a aquisição dos recursos utilizados na exploração das energias em causa, quer estes sejam equipamentos, caso em que a medida de despesa pública pode ser inserida em impostos específicos sobre o consumo ou no IVA, quer os mesmos sejam bens imóveis, caso em que o benefício fiscal pode ser introduzido no âmbito de um imposto que grave este tipo de base tributável, quer no momento da sua aquisição quer na fase posterior, durante o tempo em que durar a titularidade do direito sobre o bem<sup>36</sup>. Outra possibilidade traduz-se no recurso a um sistema de amortizações aceleradas em sede de imposto sobre o rendimento.

O tipo de medidas de despesa pública utilizada condiciona os efeitos obtidos. Os benefícios fiscais ao consumo de fontes energéticas renováveis inseridos em impostos cuja base tributável seja esse consumo geram um incentivo indirecto ao investimento em energias limpas mediante o estímulo ao aumento da procura destas em relação às fontes tradicionais. Os créditos de imposto e as amortizações aceleradas, bem como as isenções ou reduções de taxa introduzidas no imposto sobre a aquisição de equipamentos destinados à produção e aproveitamento de fontes de energia renovável introduzem um incentivo directo a tal espécie de investimento, ao reduzirem o custo final ('após-imposto') dos equipamentos em causa<sup>37</sup>.

Os créditos de imposto atribuídos no âmbito do imposto sobre o lucro das empresas, a isenção fiscal dos fundos de investimento e a suspensão temporária da tributação dos rendimentos obtidos com a produção e venda de energias renováveis, por sua vez, encorajam

---

se acaba de referir. Embora estes benefícios fiscais tenham contribuído para um forte crescimento inicial da indústria, com a entrada no mercado de um número muito elevado de sujeitos sem qualquer experiência no sector e apenas atraídos pelo lucro proporcionado pela abordagem fiscal. Uma vez eliminados esses benefícios, a indústria entrou em colapso, com os efeitos a fazerem-se sentir até na Dinamarca, onde muitos produtores de turbinas entraram em situação de falência. SAWIN e FLAVIN, 2004: 18.

<sup>36</sup> Pode-se avançar um argumento no sentido de as reduções da obrigação de imposto que se introduzam por esta via serem estabelecidas num montante fixo por unidade de capacidade produtiva, e não em termos percentuais sobre o custo do investimento, porquanto um valor fixo estimula o agente económico a buscar a opção mais eficiente disponível no mercado. No entanto, dependendo, *inter alia*, do capital disponível e do horizonte temporal de decisão do agente, a via do montante fixo incentiva-o também a buscar a solução mais barata no momento da aquisição, a qual pode não coincidir com a opção mais eficiente.

<sup>37</sup> A técnica das amortizações aceleradas mostra-se tanto mais útil quanto mais capital-intensiva é a indústria a promover.

o investimento nestas mediante a redução da taxa de retorno líquida ('pré-imposto') necessária para que o investimento nos projectos em causa se realize, aumentando desta forma o fornecimento de capitais para aplicação nos referidos projectos<sup>38</sup>.

### *Considerações finais*

Com a liberalização do sector eléctrico a tendência para a redução do preço real da energia deve-se manter. Este aspecto tem contribuído para o padrão evolutivo ambientalmente negativo do consumo energético, quer em termos de quantidade de consumo quer de componentes deste consumo. Um tal problema pode ser atenuado ou corrigido através de uma intervenção reguladora do Estado.

A Comunidade Europeia, tendo em conta tanto o interesse de construção do mercado comum como de protecção do ambiente, tem promovido através de diversos instrumentos de 'governância' (*governance*) um enquadramento que visa tornar os sujeitos privados agentes activos da satisfação dos interesses públicos. As vias utilizadas têm sido basicamente a correcção dos preços e o estímulo ao desenvolvimento tecnológico.

No domínio energético, é especialmente relevante a afirmação de que algumas intervenções do Estado podem ajudar o governo a atingir objectivos de política social mas simultaneamente contrariar outras metas políticas a que o mesmo se tenha proposto, como seja, *v.g.*, a promoção do aumento do uso de energia renovável. Ao atribuir preponderância aos objectivos sociais, o Estado pode levar a cabo uma política de financiamento das energias mais utilizadas (*i.e.*, as tradicionais) ou influenciar de outra forma a combinação energética adoptada pela indústria em termos que impedem a correcta consideração de todos os custos e benefícios inerentes às diversas opções.

Em países que apresentam uma fragilidade institucional que coarcta a capacidade de resposta eficaz do governo aos problemas que estão em causa, *i.e.*, a necessidade de desligar o crescimento económico do consumo energético, como é o caso de Portugal, a intervenção correctiva do Estado mediante a utilização da despesa pública é ainda mais premente.

Entre os aspectos mais relevantes neste diagnóstico refiram-se as 'condições estruturais básicas' (Weidner e Jänicke, 2002) que determinam fortemente o grau de competência tecnológica e institucional para a resolução dos problemas ambientais associados à produção e ao consumo energético nacional. Quando o desenvolvimento da política energética foi, em grande parte, consequência de uma abordagem fortemente centrada na protecção da

---

38 DAVID G. DUFF, 2003: 53.

competitividade nacional de uma indústria monodependente de combustíveis fósseis, nas preocupações sociais que o impacto regressivo da tributação energética pode desencadear e na capacidade recaudatória de um sistema fiscal essencialmente assente na tributação indirecta, as barreiras à penetração das energias renováveis são particularmente elevadas.

A necessidade de utilização da despesa pública na promoção de uma política energética sustentável é também uma consequência dos elementos específicos ‘actores’ e ‘estratégia’ observados no caso nacional. Porquanto, a debilidade da abordagem sustentável do sector energético explica-se frequentemente em parte pela falta de grupos de interesse que actuem nestes domínios. Assim acontece, *v.g.*, em Portugal, em contraste com o que se observa em Espanha<sup>39</sup>.

A criação de um regime de incentivos económicos para o desenvolvimento de novas fontes de energia pode contribuir para a criação do interesse que, em alguns casos, tem estado ausente e, noutros, tem sido incapaz de se sobrepor aos interesses dos grupos económicos associados à exploração de fontes de energia tradicional.

Carece de particular atenção a vantagem comparativa das energias tradicionais, que ainda não foi contrariada pelos incentivos atribuídos à exploração de energias renováveis de forma a inverter o padrão evolutivo do consumo. Haverá que intervir de modo a, por um lado, explorar as boas condições naturais disponíveis e, por outro, contornar os obstáculos que representam o nível reduzido e a estabilidade do preço da energia fóssil e o baixo rendimento das famílias para investir em energias limpas.

Tanto pelo contexto político-legal que se tem vindo a construir a nível comunitário para o mercado energético, como pelas exigências que as várias indústrias que compõem este mercado colocam a uma intervenção pública que se queira eficaz e eficiente, parece importante que na política de incentivos prosseguida se atenda a alguns cuidados.

Por um lado, o regulador deve estar atento à necessidade de promover um mercado concorrencial para a energia, sem limitação dos preços que impeça o mercado de reflectir a escassez dos recursos e com um mais completo reflexo do custo de oportunidade no preço da energia, nomeadamente, mediante a interiorização das exterioridades sempre que tal se mostre possível e o afastamento de situações de subsídição cruzada. Por outro lado, requer-

---

39 DESSAI e MICHAELAWA, 2000, *Burden sharing and cohesion countries in European climate policy: The Portuguese example*, HWWA Discussion Paper N. 89, p. 21. A influência dos vários elementos referidos no uso que em Portugal se fez ao longo das décadas de oitenta e noventa do século XX de instrumentos fiscais em sede de política energética com implicações ambientais é analisada em CLAUDIA DIAS SOARES, 2004, *The use of tax instruments to deal with air pollution in Portugal. Ecological modernisation and the use of NEPIs*, RevCEDOUA, Ano VI, N. 11, pp. 45-58.

se uma particular atenção na escolha dos instrumentos de intervenção pública, nomeadamente por via fiscal, de modo a que a inovação tecnológica não seja perturbada.

Com a liberalização do mercado energético, a capacidade de intervenção reguladora do Estado é condicionada quer pelo quadro legal em vigor quer pelas regras económicas de funcionamento do próprio mercado. No entanto, esta liberalização pode também potenciar a eficácia da intervenção pública por duas vias. Tal pode acontecer, por um lado, mediante a harmonização do funcionamento do mercado comunitário, sendo atenuados alguns dos inconvenientes que emergem da concorrência estabelecida entre espaços sujeitos a poderes de soberania diversos, e, por outro, através da exploração de economias de escala e de experiência que contribuam para atenuar a desigualdade que hoje se observa nos termos da concorrência entre novas energias e energias tradicionais.

A evolução das concepções ideológicas relativamente ao papel do Estado na economia, a nova conjuntura geo-estratégica internacional e as crescentes preocupações ambientais obrigam-nos a repensar o nosso paradigma civilizacional. Neste novo contexto, as finanças públicas, e os instrumentos de despesa pública em particular, continuam a ser um instrumento regulador de excelência. Mas o Estado tem que corrigir a sua intervenção à luz das novas variáveis.