

Fórum das Políticas Públicas 2017

Os Desafios das Políticas Fiscais

Equidade, competitividade, sustentabilidade e concorrência fiscal

Painel: Sustentabilidade ambiental e territorial e políticas fiscais

Dr. António Costa e Silva

Presidente Executivo da Partex Oil & Gas

Eu penso que a intervenção da Catarina colocou o problema da sustentabilidade como ele deve ser colocado, é um conceito multidimensional envolve a sustentabilidade económica que muitas vezes não discutimos, envolve o desenvolvimento inclusivo, o que é extremamente importante para um país como Portugal em que há mais de 2 milhões de pobres, poucas vezes falamos neles, mas é uma vergonha nacional e portanto o país ainda não conseguiu debelar isso, envolve a sustentabilidade ambiental e também muito importante a sustentabilidade territorial.

Portanto a minha intervenção, o meu fio condutor, vai ser seguir estes quatro elementos que são cruciais, começando com a questão da sustentabilidade económica que está intimamente ligada à questão do desenvolvimento social inclusivo.

Nós temos que reconhecer, apesar das boas notícias que o país está a colher ultimamente, fruto da boa governação que existe. Não há duvida absolutamente nenhuma, e isso é benéfico para o país, que o crescimento económico está a acontecer, estamos a sair da recessão, o desemprego está a diminuir, as exportações estão a crescer. Mas atenção à euforia. As fragilidades estruturais da economia portuguesa mantêm-se intactas, o nosso modelo de desenvolvimento económico não mudou e, muito provavelmente, se a conjuntura externa se tornar desfavorável, nós podemos cair de novo em situação difíceis. Espero que nunca mais aconteça mas para isso nos temos que mudar o modelo de desenvolvimento estratégico do país e é aí que as falhas são brutais, ao nível das políticas públicas.

Daren Acemoglu e James Robinson, no seu livro extraordinário, “Porque as Nações Falham”, elencam três fatores que são cruciais para o sucesso das nações. Um é a qualidade das instituições, o outro é a inteligência na formulação das políticas públicas, sobretudo das políticas económicas, e o terceiro fator é a capacidade de desenvolver mercados inclusivos.

Não há dúvida absolutamente nenhuma que com a revolução de Abril, que é um episódio fulcral na história de Portugal, o país desenvolveu-se extraordinariamente. Nós temos hoje instituições, a começar pela Assembleia da República, que são fantásticas, são extraordinárias e têm de ser sempre reforçadas mas nós falhamos clamorosamente, a meu ver, na questão do desenvolvimento económico e na incapacidade de construir mercados inclusivos. Construir mercados inclusivos significa pôr a economia a funcionar a favor da maioria e não apenas de alguns. E nós temos mercados, como o mercado de combustíveis, provavelmente de gás, de eletricidade e

outros mercados que são mercados muito dominados por incumbentes onde todos aqueles que querem competir, criar novas empresas e desafiar o status quo, são constantemente barrados e isto é ainda mais evidente quando analisamos os dados a longo prazo. Entre 2001 e 2015 a taxa de crescimento médio da economia portuguesa foi de 0.05%. É uma vergonha nacional. Entre 2001 e 2015 o investimento do país caiu 47%. Reparem que em 1999, quando o país aderiu à União Europeia, a razão entre o investimento e o PIB era da ordem dos 29%, era um dos mais elevados da Europa. Hoje, está abaixo dos 15%, apesar da reanimação recente do investimento. Estar abaixo dos 15% significa uma coisa brutal: nós não temos capacidade de repor o stock de capital do país. O país não tem capital, é um país muito interessante. Temos um sistema capitalista onde os capitalistas não têm capital. E isso condiciona absolutamente muitas coisas e portanto nesta perspetiva é fulcral o país atrair investimento. Não há crescimento económico sem investimento e sem crescimento económico não há futuro. Portanto apesar das boas notícias é muito importante o país olhar para o seu modelo estratégico de desenvolvimento e mudar esse modelo. Vou dar alguns exemplos que para mim são cruciais.

Nós estamos numa fase fascinante no mundo de transição energética. A nossa matriz energética mundial está a mudar e a mudar de forma rápida. O petróleo atingiu 50% do share da matriz energética mundial em 1975, hoje vai nos 32%. Nos 15 anos ou 16 que o século XXI leva, a share do petróleo tem vindo a cair sistematicamente. E o que é que acontece com a matriz energética mundial? Se olharmos há dois fatores que estão a subir e a subir de forma imparável. É o consumo de gás e as energias renováveis. Eu defendo há muitos anos que a combinação virtuosa entre o gás e as energias renováveis vai ser o futuro da matriz energética mundial. Portanto os dados estão aí para o mostrar.

Com a revolução do Shale Gas nos EUA, estas tendências foram consolidadas. O Shale Gas é extremamente interessante para aqueles que estudam economia, é uma ideia simples que pode mudar o mundo. Durante 150 anos na indústria petrolífera o paradigma foi: os hidrocarbonetos geram-se numa rocha mãe e depois migram para uma rocha reservatória, os altos estruturais onde se acumulam. Qual é a ideia simples aqui? É olhar diretamente para a rocha mãe e descobriu-se que 40% dos hidrocarbonetos permaneceram na rocha mãe. Os estados unidos têm hoje 3 bacias: Bakken no Dakota do Norte e Eagle Ford e Permian no Texas que equivalem a três países do Golfo Pérsico a produzir dentro do território americano. Isto está a mudar toda a geopolítica da energia.

Quais são as consequências brutais? Nos EUA o gás está a penetrar no sistema de geração elétrica. Eles tinham 690 centrais a carvão. Estão a substituir as centrais a carvão por centrais a gás. Quando se usa o gás e não o carvão as emissões de CO2 são 60% menos. O gás está a penetrar em tudo o que é a fileira de transportes. Nos táxis nas grandes cidades, nos camiões de transporte de longo curso e, atenção, nos navios. Quando se compara os motores a gás com os motores a gasóleo ou gasolina, as

emissões são 40% inferiores. O que aconteceu em 2015? As emissões de CO2 dos Estados Unidos pela primeira vez nos últimos 30 anos declinaram e declinaram 2,5%. Qual é a outra grande notícia? A China está a seguir este caminho. Portanto se os Estados Unidos em 2015 consumiram menos 13% de carvão, a China também diminuiu o seu consumo de carvão, aumentou em mais de 5% o seu consumo de gás e pela primeira vez as emissões de CO2 da China diminuíram. Qual é aqui, digamos, o eletrão que está fora desta abordagem? É a Índia. A Índia aumentou significativamente o seu consumo de carvão mas este ano o Ministro indiano já anunciou que na matriz energética indiana o gás vai passar dos 6% para os 15% nos próximos 6 anos.

O que é que isto configura? Ninguém fala disto porque a raça humana é uma raça catastrofística, nós adoramos catástrofes. Amanhã tudo vai desaparecer, há uns anos atrás todos íamos morrer queimados pelo buraco do ozono. Hoje ninguém fala do buraco do ozono e o que é um fato é que a economia mundial está a reconfigurar-se para diminuir a ameaça climática e o grande resultado em 2015, e se Donald Trump não estragar este percurso nós podemos consolidar esse percurso no futuro, é que as emissões de CO2 em 2015 estagnaram pela primeira vez nos últimos 30 anos. Elas aumentaram 1.6% ao ano e de repente nós temos pela conjugação destes fatores, e se a Índia aderir vai consolidar estas tendências, nós podemos ter esta combinação entre o gás e as energias renováveis que pode ser o futuro. E porque é que esta combinação é virtuosa? Porque as energias renováveis têm feito o seu caminho e Portugal, já irei abordar alguns problemas que eu vejo no desenvolvimento da nossa matriz energética, tem feito este caminho, que é notável.

Reparem que em 2005 a nossa dependência energética do exterior era de 85% e hoje é da ordem dos 70/71% e portanto, o investimento nas energias renováveis, e eu sempre defendi isso no debate público, é crucial. São recursos endógenos e eles podem favorecer o desenvolvimento, digamos, de novas alavancas para a economia no futuro e o nosso país fez o seu percurso dessa maneira. Se nós olharmos no mundo em 2015 a capacidade de geração elétrica baseada em energias renováveis cresceu 9%. 30% de crescimento na energia solar. Atenção, a energia solar, como defendo há muitos anos, pode ser a grande energia do século XXI pela única razão que a cada dia que passa nós recebemos do sol 8000 vezes mais energia do que toda aquela que o planeta consome. E se analisamos os custos nos últimos 6/7 anos, os custos da energia eólica diminuíram 1/3, os custos de fabricação de painéis solares diminuíram 80% e o grande campeão hoje da aposta das energias renováveis é a China. A China tem 1/3 da capacidade eólica instalada no mundo, tem 25% da capacidade solar instalada no mundo, tem 6 entre os 10 maiores fabricantes de painéis solares no mundo, tem 4 entre os 10 maiores fabricantes de torres eólicas.

Portanto o que resulta daqui? Claramente uma tendência que é preciso desenvolver, consolidar e planear em termos do futuro. E isto está umbilicalmente ligado agora à questão de Portugal. Será a segunda parte da minha intervenção e a parte final.

Primeiro ponto: nós tivemos na nossa matriz energética estas mudanças desde os anos 90, com a aposta nas mini hídricas, na cogeração e depois com a introdução do gás que é extremamente importante. À medida que nos aproximamos do século XX e iniciamos o século XXI, a aposta clara das energias renováveis. Independentemente de tudo eu penso que essa aposta foi uma aposta estratégica e crucial para o país. Em vez de o país investir em rendas excessivas que são a importação de petróleo, gás e carvão do exterior, o país pode desenvolver os seus recursos endógenos e, a partir daí, criar alavancas de desenvolvimento da economia. Qual é o problema que se configura hoje? Nós demos um sinal muito forte para o investimento das energias renováveis. As autoridades portuguesas recentemente cobraram um novo imposto de cerca de 150 milhões de euros às empresas que produzem energias renováveis, alegando que houve uma dupla subsidiação há 10 ou 15 anos atrás. É um péssimo sinal, porque isto afasta e hostiliza os investidores e penaliza um sector que tem de ser um sector fundamental em termos de futuro.

Outro sinal que também não é muito bom, que as autoridades portuguesas recentemente têm revelado é o seu chumbo em relação ao desenvolvimento do gás no offshore do Algarve. O gás é uma combinação fulcral para esta mudança e nós temos vários países do mundo que investiram. No offshore do algarve há reservas de gás que podem ser significativas. Esse projeto está hoje completamente afastado. Mas reparem que a própria União Europeia está a apoiar o chamado East Med, o pipeline no mediterrâneo oriental que vai ligar Israel, as grandes descobertas de Israel, às descobertas de Chipre, da Grécia até à Itália. E, portanto, o país pode perder aqui uma alavanca do desenvolvimento económico que é crucial para o futuro e desenvolver um cluster interno não só na área das energias renováveis mas também do gás que é crucial.

Isto também está ligado à questão da sustentabilidade territorial. Nós temos um país que tem cerca de 35% do seu território coberto por florestas e como bem disse a Catarina a questão da sustentabilidade territorial é defender os terrenos, os solos do país, permitir que eles alimentem todo o ecossistema e não se desertifiquem. Mas nós temos um flagelo nacional. São os incêndios. Estamos em maio, os incêndios vão regressar como regressam todos os anos. Entra governo sai governo, não há nenhuma solução para os incêndios do país e nós temos milhares e milhares de hectares que ardem todos os anos. É por isso também que há muito tempo defendo que devia-se olhar para um cluster da biomassa em Portugal. Nós produzimos entre 8 a 10 milhões de toneladas de resíduos todos os anos. É evidente que construir ou fabricar energia a partir da bio massa é caro. Mas tem de se fazer uma análise custo-benefício. Se o país investir na criação de clusters de biomassa, isso significa tratar os lixos das florestas e transformar o paradigma existente. Reparem que nós somos uma civilização paradoxal. Nós transformamos recursos em lixo a uma velocidade sem precedentes na história. É preciso inverter esse paradigma. Transformar lixo em recursos e a biomassa pode ser extremamente interessante, sobretudo fixando populações no interior,

criando emprego, desenvolvendo fontes de produção interna e alargando isso ao conjunto do país.

Também umbilicalmente ligado a isto, à questão da sustentabilidade e territorial, está a questão da zona económica exclusiva portuguesa e da possibilidade da extensão da plataforma continental. O país não pensa nisto. É um grande modelo estratégico para o futuro que pode inserir o país nas rotas da globalização. Nós, se tivermos a extensão da plataforma continental, o território português pode chegar aos 4 milhões km² temos uma espécie de Índia marítima projetada no Oceano Atlântico no cruzamento de 3 continentes e na inserção das várias rotas quer na energia, do comércio, das finanças e de tudo o que ocorre ao nível da economia mundial. E, atenção, 90% do transporte hoje no mundo vem através do mar. Portanto Portugal tem aqui uma posição que pode aproveitar, tem recursos na sua zona económica exclusiva, recursos minerais estratégicos que são muito interessantes. Tem ao norte dos Açores crostas de níquel, cobalto e manganês que são extremamente atrativas e reparem que a natureza é extraordinária porque cada uma destas crostas, cada 3 mm leva um milhão de anos a formar. Mas são recursos minerais estratégicos. Não vai haver monitorização elétrica sem lítio, nem vai haver monitorização elétrica sem cobalto. As reservas de cobalto no mundo no onshore são 15 milhões de toneladas. No mar são mais de mil milhões de toneladas e portanto é um cluster que pode ser desenvolvido e pode criar riqueza no país. Para não falar da mancha que há ao sul dos Açores que é a maior mancha no mundo de sulfuretos polimetálicos que tem calcopirite, galena, esfalerite. Daí pode-se extrair ferro, cobre e zinco que são outros minerais estratégicos. O país não olha para isso como também não olha para as suas reservas de lítio que existem na guarda e em Trás-os-Montes quando o lítio é um dos minerais estratégicos mais cobiçados hoje no mundo.

E para terminar a questão da sustentabilidade ambiental que está umbilicalmente ligado às questões energéticas. Nós tivemos, como disse, a aposta nas energias renováveis. Eu penso que hoje o país tem condições de fazer um balanço claro sobre aquilo que os economistas chamam design mechanism, os incentivos que é preciso colocar na economia para pôr a economia a funcionar a favor das pessoas e a favor do ambiente. Reparem que não há na história da energia, nenhuma delas que se tenha imposto sem o apoio inicial dos governos. O petróleo nunca teria atingido a sua dominação na matriz energética mundial se a Inglaterra com Winston Churchill em 1911 como Primeiro Lorde do Almirantado não tivesse decidido substituir a hulha que movia toda a frota britânica pelo petróleo. Portanto a partir daí houve um boom extraordinário que condicionou a evolução do século XX.

Mas é preciso hoje fazer um balanço em termos dos design mechanisms. Nós tivemos as chamadas feed-in tarifas. As tarifas que são asseguradas, a remuneração garantida que é assegurada aos promotores das energias e eu acho muito bem. Provavelmente no futuro se nós quisermos desenvolver um cluster da energia solar só faz sentido num contexto em que o país exporte energia quer para Europa quer para Marrocos.

Portanto nunca poderemos embarcar nisso senão existir a resolução das ligações transfronteiriças através dos Pirenéus e a ligação com Marrocos. Mas muito provavelmente os design mechanisms para estas novas formas de energia tem de incluir aquilo que na linguagem dos economistas se chama o Market Premium. Isto é: ter uma componente variável em que os promotores são remunerados também pelas condições competitivas em que põem a sua energia no mercado assumindo riscos. E eu penso que estes incentivos são cruciais para estimular o desenvolvimento de abordagens que sejam consistentes. Eu penso que o país tem ao nível da energia, desde a estratégia nacional 2020, o fundo de carbono, o fundo da eficiência energética, a reforma de fiscalidade verde, tem instrumentos que têm feito o seu percurso que são muito importantes para o país. Nós temos que provavelmente fazer um balanço ao nível do plano nacional de eficiência energética, o que eu acho muito difícil às vezes no nosso país. Nós somos muito bons a falar, a elencar as medidas, mas depois fazer, sobretudo fazer o follow up, controlar, fazer balanços é muito mais difícil. E o plano nacional de eficiência energética é um plano assimétrico. Nós temos setores como o estado, como a questão dos comportamentos, como a agricultura em que eu penso que os progressos foram extremamente limitados, temos outros como os transportes, a indústria, as residências o setor residencial em que nós fizemos progressos assinaláveis. Mas por exemplo quando vou analisar o que se passou com o setor industrial, em que os planos de racionalização do consumo foram muito importantes, apesar de tudo nós temos uma intensidade energética no nosso país que está 27% acima da União Europeia. O que é que isto significa? Significa que para produzir uma unidade do PIB português nós continuamos a usar 27% a mais de energia do que todos os outros países da União Europeia. Significa que o nosso sistema económico precisa de racionalidade, precisa de modificações e precisa de maior adequação em termos de eficiência.

Uma palavra final só para terminar em termos de fiscalidade verde. Eu penso que a Catarina já iniciou aqui os vários elementos da fiscalidade verde. Eu penso que foi uma reforma fulcral. Vai desde os estímulos para o abate das viaturas, para as taxas de redução das amortizações e depreciações para os equipamentos solares. Vai a múltiplos outros fatores que são muito importantes incluindo as frotas de automóveis das empresas, quer de carros quer de bicicletas, e ela funcionou. Talvez a questão que se coloca aqui, e que a Catarina também discutiu, é a questão da neutralidade fiscal, acho muito difícil com um tecido fiscal como existe em Portugal, assegurar essas condições de neutralidade. E porquê? Se nós analisarmos um imposto como o IRC, que as empresas pagam, 2% das empresas portuguesas pagam 68% da coleta líquida do IRC. Se analisarmos o IRS, 5.4 % dos contribuintes pagam cerca de 60% de IRS. É evidente que os impostos ambientais são impostos muito importantes, mas, atenção, eles são impostos cegos, eles não têm em conta a capacidade contributiva das pessoas e sobretudo das pequenas e médias empresas é uma preocupação que penso que deve ser ligado no futuro. Uma espécie de reconversão tecnológica para as pequenas e médias empresas é extremamente importante.

Em último lugar, a taxa de carbono. Penso que a taxa de carbono é talvez dos impostos mais importantes que nós temos e que tem de continuar a funcionar. Apesar de quando nós analisamos no panorama europeu nós ainda estamos bastante abaixo, porque nós temos esta vulnerabilidade grande, uma dependência muito grande da importação do exterior de energia primária e portanto esta importação é uma espécie de custo negativo na utilização eficiente dos recursos que deve ser discutida também e modelada em termos de futuro.