

## ***Texto de apoio ao comentário de Cláudia Dias Soares às iniciativas legislativas relativas ao processo de revisão da LBA***

*Assembleia da República (CAOTPL-XII), Lisboa, 28 Nov 2012*

### **A reforma financeira ambiental num período de crise económica**

Alguns dos países com maior necessidade de consolidação fiscal são também aqueles que menor percentagem têm de receitas provenientes de impostos relacionados com o ambiente. Veja-se, por exemplo, o caso dos EUA, do Japão e, na Europa, da Irlanda (até 2010), cujos sistemas fiscais têm considerado apenas de forma marginal impostos ambientais. Outros países, como por exemplo a Dinamarca e a Suécia no final dos anos 1980 e a Alemanha e o Reino Unido já nos anos 1990, perceberam que não podiam continuar a aumentar exclusivamente a sua carga fiscal sobre o trabalho para financiar os seus sistemas de prestações sociais e decidiram transferir uma parte substancial da sua carga fiscal para a utilização e a degradação do ambiente através de impostos ambientais e impostos relacionados com o ambiente iniciando o processo que transferência da carga fiscal dos bens económicos para os males económicos proposto pela primeira vez pela Comissão Europeia em 1993.

Para a Irlanda a crise financeira funcionou como uma janela de oportunidade para se operar uma mudança percentual da carga fiscal da tributação do trabalho e do capital para os comportamentos que geram poluição e desgaste de recursos naturais com ganhos para as finanças públicas e o ambiente. Um estudo da Agência Europeia de Ambiente propôs que, na Irlanda, a carga fiscal incidente sobre a poluição e o uso ineficiente de recursos passasse dos 8% verificados em 2010 para 15 a 20% já em 2015.

De acordo com os dados de 2010 (Comissão Europeia, 2012), no conjunto EU-27, Portugal ocupava a 14<sup>a</sup> posição no que respeita a 'impostos ambientais' (segundo a classificação OCDE/AEA) (representando 2.5% do PIB), a 17<sup>a</sup> posição no que respeita aos impostos sobre a energia (representando 1.8% do PIB) (mas a 9<sup>a</sup> posição se a referência fossem os impostos sobre combustíveis, representando 1.7% do PIB), a 8<sup>a</sup> posição no que respeita aos impostos sobre os transportes (representando 0.7% do PIB) e a 25<sup>a</sup> posição no que respeita aos impostos sobre poluição e recursos naturais.

Apesar de o nosso sistema fiscal ter uma razoável percentagem de receita proveniente da tributação de veículos e combustíveis isso diz muito pouco sobre a utilização do sistema fiscal português como promotor de qualidade ambiental, como reconhece a própria OCDE. Os

impostos sobre a energia não são necessariamente impostos ambientais a não ser que, ao contrário do que ocorre neste momento, incluam determinadas características e para além da energia existem muitas outras causas de dano ambiental que podem ser reguladas por via fiscal. Estes dois factos têm sido ignorados entre nós.

Utilizar as potencialidades da fiscalidade ambiental exige, por um lado, que se perceba a diferença entre impostos relacionados com o ambiente e impostos ambientais, enquanto os primeiros prioritariamente recolhem receitas em conexão com problemas ambientais os segundos visam efectivamente prevenir o dano ambiental, e, por outro lado, que os objectivos a atingir com a intervenção estejam claramente definidos à partida. Os contribuintes têm direito a esta informação.

Sustentar a intervenção fiscal no âmbito da fiscalidade ambiental primordialmente no princípio da equivalência previsto no Código dos Impostos Especiais sobre o Consumo é um equívoco. É ignorar que para ocorrer uma alteração de comportamentos para níveis mais sustentáveis na sequência de uma intervenção fiscal é necessário algo mais do que um imposto que grave uma base poluente. É preciso que quem paga efectivamente o imposto tenha consciência de que paga (sem anestesia fiscal!), porque paga e como pode legalmente deixar de pagar. O pagamento deve depender de um controlo efectivo sobre a poluição, onde se inclui a possibilidade de adoptar comportamentos alternativos. Por exemplo, um imposto que obriga o mero proprietário de um veículo a pagar mesmo sem o usar justificado por razões ambientais é injusto e ineficaz porque o pagamento não tem qualquer conexão directa com a geração de externalidades e não permite qualquer recompensa associada à prevenção do dano. Tanto paga o que polui como o que não polui.

Prosseguir a obtenção de receitas públicas junto daqueles que causam custos sociais, poluindo ou delapidando recursos naturais, em vez daqueles que se esforçam com o seu trabalho, poupança e investimento para aumentar os benefícios sociais é mais justo, gera maior ganhos sociais e menor antagonismo social. A esta transferência da carga fiscal tende a estar associada não só uma melhoria da qualidade do ambiente e conseqüentemente da qualidade de vida dos indivíduos, mas também um crescimento da produtividade dos recursos e do emprego, um estímulo à eco-inovação e uma maior eficiência do sistema fiscal.

Mesmo impostos que podem ser temporários por atingirem a sua finalidade de alteração comportamental, como são os impostos ambientais eficazes, são úteis num momento em que é necessário um excepcional aumento de receita pública. Utilizar impostos sobre a poluição em vez de aumentar a carga fiscal sobre os factores produtivos pode ajudar a resolver os problemas imediatos do país com menores custos em termos de produtividade e eventualmente até com ganhos de produtividade ao reduzir o desperdício de recursos. Além de que, numa segunda fase, com a alteração comportamental gerada pelos estímulos fiscais seria de esperar um novo ganho ao ser atenuada a necessidade de despesa pública para resolver problemas causados por externalidades não internalizadas.

Obviamente há questões que têm que ser tratadas, como os possíveis impactos regressivos resultantes da tributação de consumos de primeira necessidade. Mas não só tais problemas estão igualmente presentes na abordagem tradicional das finanças públicas e são resolúveis quando estão associados à tributação ambiental, como também quem mais tende a sofrer com a degradação ambiental são os titulares de menores rendimentos. Além de que a regressividade desta tributação é por vezes um argumento manipulado pelos seus opositores. Por exemplo, na Polónia concluiu-se que a manutenção de uma reduzida taxa de IVA nos consumos energéticos domésticos beneficiava principalmente os titulares de maiores rendimentos. E na Alemanha estudos mostraram que pagar aos mineiros a trabalhar nas minas de carvão para ficarem em casa era menos custoso para a sociedade do que continuar a subsidiar o consumo de carvão, subsídios estes que eram justificados por razões sociais de apoio a esta classe socialmente mais débil.

### **Impostos ambientais em Portugal...?**

Portugal não tem verdadeiros impostos ambientais. O que é entendido como um imposto ambiental são imposições fiscais que conseguem alterar os comportamentos. Ou seja, trata-se de um instrumento extrafiscal, cujo objectivo não é a obtenção de receita (ainda que esta seja obtida, como acontece com qualquer imposto). O seu grande objectivo é alterar os comportamentos e, se assim é, tem de haver um cuidado especial na configuração desse imposto. Dois aspectos fundamentais a ter em conta é saber quem deve ser tributado e a que taxa se vai tributar. Se a intenção é alterar comportamentos tem de haver, necessariamente,

uma taxa superior à que existiria se o objectivo fosse obter receitas. Por outro lado, tem de se atingir os sujeitos que têm o poder para alterar os comportamentos.

O que tem existido em Portugal, no entanto, são medidas fiscais com falsas pretensões ambientais. Um dos exemplos foi o imposto sobre os produtos petrolíferos. Pense-se na diferenciação fiscal com base no nível de enxofre observado no combustível que vigorou em Portugal nos anos noventa. Esta diferenciação, que existiu em quase todos os países europeus, tinha como objectivo reduzir as emissões de enxofre. Em Portugal procedeu-se a uma redução da taxa de imposto para os combustíveis que tinham menos enxofre mas permitiu-se que a indústria continuasse a vender ao mesmo preço os dois tipos de combustíveis. Ou seja, o ganho fiscal traduzido na redução da taxa de imposto não passou para o consumidor. Isso não seria tão negativo caso tivessem sido tomados alguns cuidados na configuração do imposto, não isentando do mesmo os maiores poluidores. Como tal não aconteceu, as principais empresas emissoras de enxofre e a indústria de refinação de produtos petrolíferos, que faziam parte de um mercado quase monopolista, sem concorrência, não fizeram o investimento na dessulfuração do combustível que deveria ter sido feito. O resultado foi que, com excepção da indústria poluidora, ninguém ganhou: nem os consumidores, porque o combustível ficou sensivelmente ao mesmo preço, nem o ambiente. O efeito que se pretendia não foi atingido. Na Suécia fez-se algo de muito semelhante com a diferença de que os maiores emissores de enxofre passaram a ser tributados, isto é, não ficaram isentos de imposto. Como consequência, a indústria investiu e houve um ganho substancial com a medida: ao final de alguns anos, havia uma redução significativa da quantidade de enxofre no combustível. Em Portugal, só depois de surgir a directiva que limitou o nível de enxofre é que se começou a reduzir a quantidade desta substância no combustível. O mercado do combustível limpo foi quase inexpressivo ao longo do tempo que esteve em vigor a medida fiscal.

Existem ainda medidas fiscais com boas intenções mas com uma eficácia ambiental aquém do seu potencial. É o caso do actual Imposto Único de Circulação. Este é um imposto que grava a circulação automóvel, no entanto, os veículos são poluentes sobretudo quando circulam. Ora, este imposto é cobrado ao proprietário, tenha ele o veículo em circulação ou não. Esta é uma medida fiscal que potencialmente funciona bem mas que se é cobrada ao proprietário do veículo

não diferenciando entre quem polui e quem não polui (ou entre quem polui muito e quem polui pouco) não poderá gerar um efeito de alteração comportamental relevante.

Além destas, existem outras medidas fiscais, geradoras de despesa pública e com reduzido impacto ambiental. Sobre esta matéria - que se refere sobretudo aos benefícios fiscais - há vários estudos feitos. Eles funcionam, essencialmente, como sinalizadores. Isto é, os consumidores e contribuintes têm noção de que determinado comportamento é positivo e desejável porque há um benefício fiscal para eles mas, nos casos analisados, poucos são os sujeitos que efectivamente realizam o comportamento por causa do seu benefício fiscal. É o caso dos subsídios à aplicação de equipamentos para utilização de energias renováveis. A maior parte das pessoas não faz o investimento por causa do benefício fiscal. Ou seja, tem apenas um efeito de sinalização: realiza-se despesa fiscal com essa medida, porque se deixa de cobrar a receita, mas o seu impacto é muito reduzido. Faz sentido ter este tipo de medidas durante algum tempo, para efeitos de informação pública, mas, mantê-la revela-se inútil a nível ambiental e custoso a nível fiscal.

Assim, o que realmente temos em Portugal são os impostos com tonalidades verdes. Isto é, impostos que tendo em atenção o ambiente também atendem a outros factores. É o que acontece com o actual imposto sobre os produtos energéticos que, na sua taxa, tem em atenção o impacto ambiental dos produtos combustíveis mas não comunica ao mercado uma hierarquia de consumos numa perspectiva ambiental.

Este tipo de abordagem normalmente faz com que o instrumento fiscal deixe de ser eficaz em termos ambientais porque se introduzem duas racionalidades, muitas vezes contraditórias, dentro do mesmo instrumento: a obtenção de receita ou a protecção de determinado grupo industrial e a protecção do ambiente. Com a agravante de que, normalmente, o grupo industrial que se quer proteger é o mais poluente.

Por fim, temos também as taxas ambientais que visam essencialmente ressarcir a sociedade pelos custos e condicionar comportamentos. No entanto, devido à restrição definicional que lhes está subjacente (i.e., a necessidade de cumprir o princípio da equivalência jurídica), a sua capacidade de gerar uma alteração comportamental é limitada, embora a nível de resíduos estes instrumentos económicos representem um papel importante no direccionamento dos fluxos no sentido desejável.

Com estes exemplos fica claro que existe uma relação positiva entre a fiscalidade e o ambiente, quando a fiscalidade ambiental é bem utilizada. Mas essa relação existe apenas quando se respeitam determinados requisitos. Quando se aumenta o preço de um bem ou serviço, estimula-se a redução da sua procura devido à elasticidade do preço da procura - a não ser que o rendimento do sujeito lhe permita continuar a consumir e não exista, assim, qualquer reacção ao preço (mas essa situação é, claramente, a excepção). Desta forma, se preenchermos determinados requisitos, conseguimos, efectivamente, um resultado positivo a nível de ambiente.

### **Requisitos para a eficácia de um imposto ambiental**

Antes de tudo, é preciso eleger uma base fiscal com relação de causalidade directa com o dano. Por exemplo, se estamos a tentar reduzir os resíduos domésticos, não faz sentido tributar os sujeitos em função do consumo de água, porque não é em função deste que se produzem os resíduos tal como não é esse consumo que influencia ou reflecte o facto da pessoa ter mais ou menos quantidade de resíduos reciclados ou reutilizados. O importante, neste caso, é actuar directamente sobre os resíduos elegendo uma base fiscal que reflecta a sua evolução.

Em segundo lugar, tem de haver uma alternativa mais sustentável àquilo que tributamos, caso contrário, a mensagem que passa é que se pretende apenas a receita e não alterar os comportamentos, uma vez que as pessoas não podem alterá-los. Por exemplo, tributar o uso do veículo particular sem criar um sistema público de transportes que seja eficaz não faz sentido, porque as pessoas não têm alternativa.

Será também necessário eleger como contribuinte de facto, i.e. aquele que paga, os sujeitos que controlam o consumo que provoca danos ambientais. É igualmente importante saber se estamos a falar de alguém que tem a possibilidade de optar ou não. Se estamos a lidar com necessidades essenciais, que não podem ser satisfeitas de outra forma, a margem de manobra é quase inexistente. Existem estudos nesta matéria, por exemplo, em relação ao consumo de água na agricultura: consoante as regiões existem tipos de solo que só permitem determinado tipo de culturas e são elas que determinam a quantidade de água utilizada. Apesar de ser um sector que usa muita água e muitas vezes a desperdiça, não faz sentido tributar o seu consumo na agricultura para alterar comportamentos. Faz sentido, sim, impor um preço para depois obter

receitas e com elas renovar as infra-estruturas de forma a garantir que não haja perdas ao longo do sistema. Já na indústria esta tributação pode fazer sentido. Portanto, há que fazer uma diferenciação.

Outro aspecto importante a ter em conta quando se desenha um imposto ambiental é que não se pode deixar ao sujeito outra opção que não seja alterar o seu consumo. Isto significa que não se pode isentar, ou seja, proteger economicamente, sujeitos que, de outra maneira, pagariam um montante de imposto elevado. Isto vai fazer com que os grandes poluidores continuem a ser grandes poluidores porque o instrumento, para eles, não funciona. E, se não funciona para os grandes poluidores, talvez não faça sentido adoptar o instrumento.

Se respeitarmos todas estas condições e se o consumidor for esclarecido e racional, a procura vai incidir sobre o bem ou serviço cujo preço é mais baixo, que será também o menos poluente. Nestas condições, o mercado vai ter interesse em ir ao encontro da procura e em começar a desenvolver opções mais sustentáveis, como a experiência parece evidenciar.

Na Suécia, por exemplo, o imposto sobre os óxidos de azoto (NOx), adoptado em 1992, tinha permitido, até 1998, uma redução de 30% das emissões, sem que houvesse prejuízo para a indústria. Isto foi conseguido, reciclando-se quase toda a receita dentro do próprio sector. Com esta medida, o Estado abdicou de ficar com a receita fiscal, não estando sujeito à crítica de que era um imposto que visava prioritariamente obter receita, e a reciclagem foi feita com base num critério ambiental. Quanto maior a eficiência energética da empresa, maior era a parte da receita fiscal atribuída. Houve ganhadores e perdedores dentro da própria indústria. Realizou-se tanto a introdução do imposto como a devolução das receitas com base num critério ambiental.

Na Dinamarca, o imposto sobre resíduos, aplicado em 1987, aumentou a reutilização e reciclagem de 21% para 50%, entre 1985 e 1993, e para 61% em 1995. Uma grande parte destes resíduos vinha do sector da construção e eram resíduos que antes eram deitados fora. A partir do momento em que se introduziu o imposto passaram a ser reutilizados. Este imposto foi configurado de forma a ser pago sobre a quantidade de resíduos que era produzida por cada sujeito e não em função de qualquer outro consumo que indirectamente estivesse ligado à produção de resíduos.

Outro exemplo é o caso da Irlanda no que respeita ao imposto sobre sacos de plástico. Foi introduzido um imposto de 15 cêntimos, em 2002, quando os sacos de plástico representavam

5% dos resíduos. Houve uma redução em mais de 90% do uso e os sacos de plástico passaram a representar 0,3% da quantidade de resíduos. Isto significa que houve uma redução de 94% deste tipo de resíduos.

Estes são três exemplos de como os impostos ambientais podem funcionar, desde que sejam bem concebidos e utilizados.