

Anteprojecto Reforma da Fiscalidade Verde

Forum Turismo 2.1

www.forumturismo21.org

Rua Fialho de Almeida nº 14 2º esq.

1070-129 Lisboa

Tel. 211 452 785

geral@forumturismo21.org

Introdução

A escolha dos destinos turísticos pode ser influenciada por pequenas flutuações de preços imputáveis à componente fiscal.

Com efeito, a actividade económica do turismo caracteriza-se por uma elevada sensibilidade aos preços, dado o consumidor e os operadores turísticos disporem de uma vasta gama de produtos que podem comparar. Uma pequena variação poderá provocar significativas alterações nos destinos.

A partir de 2010, a necessidade de compensarem a perda de receitas, leva a que os governos se voltem crescentemente para o turismo, tendo as associações empresariais vindo a constituir um forte travão à implementação de taxas de alojamento turístico. Portugal (Lisboa em 2010 e Aveiro em 2012), França (2011 e 2014), Inglaterra (2011), são exemplos de iniciativas dos representantes do sector privado apontando as consequências nefastas da introdução de taxas, na esteira das recomendações de organizações internacionais, designadamente da Organização Mundial do Turismo e do WTTC.

Caso paradigmático no domínio da fiscalidade verde é o do governo das Baleares, acreditando que a aplicação de uma ecotaxa, destinada a promover a requalificação ambiental, seria desejada e aceite pelos turistas, designadamente pelos alemães constituindo, assim, um factor de diferenciação do destino.

O resultado foi bem diferente do esperado. Apesar de cada visitante despende aproximadamente 1€ por dia, a medida não foi bem aceite pelos turistas e pelos operadores turísticos alemães, originando quebras significativas no ano em que foi implementada. O Parlamento teve de revogar a ecotaxa, demonstrando que uma coisa é a consciência ambiental do turista, outra a sua disponibilidade para suportar os custos associados à preservação do meio natural.

Nesta linha, a Maison de France, colocando os escandinavos e os germânicos numa posição de grande preocupação ambiental comparativamente aos latinos e anglófonos, adverte que deste grupo de consumidores verdes “aqueles que aceitam pagar mais caro pelos produtos ecológicos são ainda uma minoria”.

Sumário

Taxas de alojamento	4
1) Correção do mercado e a obtenção de receitas	4
2) Sensibilidade aos preços	5
3) Fragilidade	5
4) As taxas de alojamento na Europa	5
5) França	5
6) Itália	6
7) Espanha	7
8) Alemanha	7
9) Áustria	8
10) Holanda	8
11) Reino Unido	9
12) Portugal	9
Recomendações da Organização Mundial do Turismo	13
Imposto sobre o transporte aéreo	15
1) Introdução	15
2) A solução da União Europeia: UE Emissions Trading Scheme (ETS)	16
3) A solução global sob a égide do ICAO	18

Taxas de alojamento

British Hospitality Association, said: "The hotel industry would be violently opposed to any bed tax. Why do they want to damage tourism? What is the point in that?"

Dans un communiqué, les organisations syndicales expliquent avoir eu, lors de leur entretien avec le secrétaire d'État à la mi-journée, l'assurance que la taxe sur les nuitées d'hôtels de luxe, votée en septembre par le Parlement et appliquée depuis le 1er novembre, «sera retirée».

Uma das principais razões avançadas para a a eliminação, em 1989, da taxa di soggiorno, foi a proximidade dos campeonato do mundo de futebol e o receio de que pudesse influenciar negativamente a procura turística para Itália.

1) Correção do mercado e a obtenção de receitas

A máxima de Benjamin Franklin segundo a qual só há duas certezas na vida, a morte e os impostos, não sofre excepção no turismo.

Tal como na maioria dos casos, os impostos ou taxas de turismo são cobrados por duas razões principais: para corrigir falhas de mercado (situação de monopólio, consumo de bens públicos e externalidades) e/ou gerar receitas.

Vários estudos referem que muitos países se encontram numa situação de monopólio sobre o turismo internacional mercê da natureza diferenciada dos seus produtos. Tal diferenciação do produto turismo decorre dos tipos e qualidade dos atractivos, bens e serviços existentes no país.

Distingue-se entre o turismo wanderlust, no qual se vê ou faz algo que é exclusivo do destino, e o turismo sunlust, que se refere aos destinos sol e mar. O primeiro tende a apresentar um maior grau de diferenciação do produto e, conseqüentemente, um maior poder de mercado, gerando substanciais benefícios económicos que uma vez captados pela tributação são usados para corrigir a deficiente distribuição de recursos.

O forte crescimento do turismo tornou-o apetecível para os governos, sobretudo na componente do turismo internacional pois cifrando-se numa tributação das exportações não causa impactos

eleitorais, uma vez que o turista cidadão estrangeiro não vota no país que o tributa e, também, pela facilidade de arrecadação do imposto (aquisição da passagem de avião, na entrada do aeroporto ou no pagamento da factura do hotel).

A tributação também pode ser usada para resolver as externalidades, que incluem o aumento do congestionamento nas estradas e a degradação ambiental. A investigação da fiscalidade no turismo mostra-nos que, nalguns casos, o impacto prejudicou a actividade e noutros as verbas arrecadadas acabaram por ser inferiores às que se registaram antes do lançamento do imposto.

2) Sensibilidade aos preços

O sector do turismo caracteriza-se por uma elevada sensibilidade aos preços, na medida em que o consumidor dispõe de uma vasta gama de produtos que pode comparar. Uma pequena variação poderá provocar alterações nos destinos.

Num estudo da British Tourist Authority, a elasticidade dos preços em matéria de férias é de -1,5%, o que equivale a dizer que um corte de preços de cerca de 10% provocaria um aumento de 15% na procura turística.

3) Fragilidade

Não obstante a sua dimensão mundial e forte crescimento, o turismo apresenta algumas fragilidades, designadamente um elevado número de empresas de pequena dimensão, tendência para modas efémeras e carácter perecível do produto turístico, imprevisibilidade da procura e elevada sazonalidade.

4) As taxas de alojamento na Europa

Na Europa existem vários exemplos de países ou regiões que aplicaram este tipo de imposto como é o caso da Alemanha, Áustria, Bélgica, Bulgária, Croácia, Eslováquia, Eslovénia Espanha, França, Itália, Holanda e Roménia. Fora da União Europeia, surgem os exemplo da Rússia, Suíça e Ucrânia. Entre nós, os casos de Lisboa e de Aveiro.

5) França

Para cumprirem as suas obrigações em matéria de turismo as communes podem beneficiar de recursos específicos, dentre os quais a taxe de séjour. Esta taxa, criada em 1910 (loi du 13 avril 1910), tem um valor baixo se atendermos a que se trata do maior destino turístico mundial, gerando uma receita de menos de 200 milhões € mercê do seu carácter facultativo (envolvendo apenas 6% dos municípios franceses).

A taxe de séjour que varia entre 0,20 e 1,65€, é cobrada por iniciativa dos municípios e dos départements et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), tendo como base cada pernoita em estabelecimentos de alojamento designadamente hotéis, campings, villages de vacances, residents de tourisme, meublés de tourisme. Compreendendo três regimes de cobrança, au réel (recebida directamente do turista), forfait (recebida dos estabelecimentos que a repercutem nos turistas) e additionnel, destina-se a desenvolver e melhorar as infra-estruturas e equipamentos turísticos, à promoção do município que a cobra e protecção dos parques naturais, estando isentas as crianças até aos 13 anos, os doentes nas estações termais e os combatentes com deficiência.

Em 1 Novembro de 2011, o governo francês na sua luta contra o défice das contas públicas, lançou uma nova taxa de 2% sobre preços superiores a 200€ nos denominados hotéis de luxo (a partir de quatro estrelas) para compensar a do IVA dos parques temáticos a qual deveria render 90 milhões € aos cofres do Estado. Esta medida que foi apresentada à Assemblée nationale visava taxar hotéis de luxo em vez dos parques de diversão.

Poucos dias depois de entrar em vigor, as associações empresariais do sector numa reunião com o Secretário de Estado do Turismo, Frédéric Lefebvre, conseguiam a eliminação da taxa.

Recentemente, em Junho de 2014, uma nova iniciativa, desta sorte o projet de taxe de séjour régionale, aumentava substancialmente a taxa para 8€, por pessoa noite, à qual acresceria uma taxe supplémentaire régionale en Ile-de-France de 2€. Uma vez mais, decorrido cerca de uma mês, o movimento associativo conseguiu travar o brutal aumento destas taxas associadas ao alojamento turístico.

Enquanto a taxa normal do IVA tem permanecido inalterada, num quinquénio a taxa reduzida que é aplicada à hotelaria foi aumentada primeiro de 5,5% para 7% e mais recentemente para 10%.

6) Itália

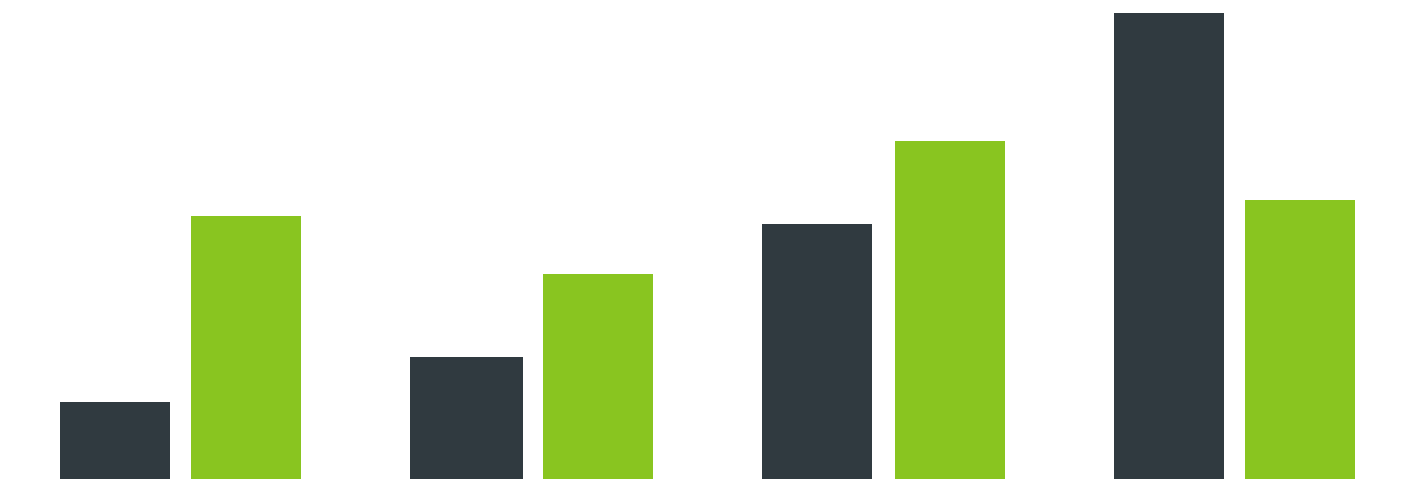
A tassa di soggiorno foi introduzida em 1910, apenas para as estações termiais, climáticas e balneares, aplicando-se a partir de 1938 a outras localidades de interesse turístico.

Uma das principais razões avançadas para a sua eliminação, em 1989, foi a proximidade dos campeonato do mundo de futebol e o receio de que pudesse influenciar negativamente a procura turística para Itália.

Decorridos vinte anos, foi reintroduzida em 2010, em Roma (decreto legge n. 78 del 2010) e a possibilidade de se estender aos demais municípios em 2011 (decreto legge n. 23 del 2011).

O imposto recai sobre os turistas que fiquem alojados, pelo menos uma noite, num estabelecimento hoteleiro ou extra-hoteleiro, variando o seu montante consoante a classificação.

De harmonia com as estimativas da Federalberghi a taxa é aplicada em aproximadamente 50% dos municípios italianos e, consoante as cidades, abrange a totalidade ou uma parte da estada. Alberobello e Montepulciano cobram a totalidade da estada, ou seja, todas noites.



Florença e Roma 10 noites, Veneza cobra apenas 5 noites.

7) Espanha

Em 1999, foi introduzido nas Ilhas Baleares, um imposto para a sustentabilidade ambiental, entre 0,25 e 2€ por cada noite em estabelecimentos de alojamento classificados, tendo sido eliminada em 2003.

Tratando-se de territórios com uma especial vocação turística, em que o sector dos serviços representa cerca de 80% do PIB regional, a população residente tem de pagar os serviços que lhe são oferecidos bem como aos turistas, razão que motivou a introdução da taxa aumentando-se em 10% as receitas do orçamento regional, no pressuposto de que os turistas não são sensíveis ao aumento do preço.

Estava também presente a ideia que os alemães e em geral os povos do norte da Europa, possuem uma forte consciência ambiental, sendo referidos na literatura como turistas e consumidores verdes, sendo que mais de 50% tomam em consideração os aspectos ambientais quando decidem a sua viagem.

A grande questão é a de saber se apesar desta consciência estão dispostos a pagar mais pelo ambiente?

O governo das Baleares apoiado em alguns estudos acreditava que a aplicação de uma ecotaxa, com o objectivo de promover a requalificação ambiental, seria desejada e aceite pelos turistas, designadamente pelos

alemães constituindo, assim, um factor de diferenciação do destino.

O resultado foi bem diferente do esperado. Apesar de cada visitante suportar aproximadamente 1€ por dia, a medida não foi bem aceite pelos turistas e pelos operadores turísticos alemães, originando quebras significativas no ano em que foi implementada, pelo que o Parlamento das Ilhas Baleares acabou por revogar a ecotaxa.

Uma coisa é a consciência ambiental do turista, outra a sua disponibilidade para suportar os custos associados à preservação do ambiente

Nesta linha, a Maison de France (1998) colocando os escandinavos e os germânicos numa posição de grande preocupação ambiental, comparativamente aos latinos e anglófonos, reconhece que deste grupo de consumidores verdes “aqueles que aceitam pagar mais caro pelos produtos ecológicos são ainda uma minoria”.

Em Abril de 2012, foi introduzida na Catalunha uma taxa de alojamento que varia entre 0,75 a 2,50€ consoante a classificação dos estabelecimentos. Este último montante é suportado pelos cruzeiristas, sendo que os jovens até aos 16 anos estão isentos.

8) Alemanha

A Kurtaxe é decidida ao nível local, sendo os Länder a decidir a aplicação e o montante da taxa que era inicialmente restrita às estruturas receptoras situadas nas localidades com termas. No entanto, a partir de 2010 assistiu-se a um boom destas

taxas, sendo o exemplo mais recente a sua introdução em Berlim (Janeiro de 2014), provavelmente em consequência da redução da taxa do IVA.

Para além da Kurtaxe, as taxas de alojamento são também designadas por Kulturförderabgabe (taxa cultural) or Bettensteuer (taxa-cama). Exemplo de introdução célere do imposto é o de Colónia: numa semana aprovou a taxa e iniciou a sua cobrança. Uma prática questionável, porquanto não possibilita a adaptação e planeamento por parte de operadores turísticos e outros profissionais, apanhando-os de surpresa.

Na maior parte das cidades como Gottingen, Weimar o imposto varia entre 0,50 e 5€, embora em cidades como Aachen, Dortmund seja de 5% do valor da estada.

Em algumas cidades acresce IVA à taxa gerando imposto sobre imposto. A Dehoga/IHA, associação hoteleira alemã, tem manifestado a sua veemente oposição a este tipo de tributação.

Em Julho de 2011, Munique tentou introduzir uma taxa de alojamento de 2,50€ por pessoa, a qual foi travada pelo Bayerische Verwaltungsgericht München (Tribunal Administrativo de Munique) na sequência de um procedimento instaurado pelo Governo da Alta Baviera contra o município, decisão que foi vivamente saudada pela respectiva associação empresarial (Deutscher Tourismusverband).

O Senado de Berlim aprovou, em Dezembro de 2013, uma taxa de alojamento, para vigorar a partir de 1 de Janeiro de 2014, sem o apoio de visitBerlin, um organismo público-privado.

No montante 5% do preço da estada, excluindo o pequeno-almoço e mini-bar, aplica-se a todas dormidas incluindo crianças e grupos escolares, excluindo-se apenas os visitantes em negócios. Abrange toda a oferta de alojamento mediante remuneração, designadamente hotéis, casas de hóspedes, parques de campismo e locação turística.

9) Áustria

A taxa é fixada ao nível das regiões e assenta na categoria das estruturas, variando entre um mínimo de 0,15 até 2,18€ por pessoa/noite, incluindo os parques de campismo. É recolhida pelas estruturas de alojamento, isentando os jovens até aos quinze anos, grupos de estudantes, por razões de doença ou de visita a familiares.

A designação varia consoante as diferentes cidades onde é aplicada v.g. Viena, Graz, Innsbruck, Eisenstadt e Bregenz.

10) Holanda

Designada por Toeristenbelasting é aplicada na generalidade dos 421 municípios num sistema misto. Nuns casos é cobrada uma quantia que varia em função da categoria do alojamento noutros numa percentagem do valor cobrado pelo estabelecimento. Delft, Eindhoven e Maastricht aplicam valores entre 0,55 e 4,76€ consoante a classificação do alojamento enquanto Amsterdão e Utrecht cobram uma percentagem de 4,5% sobre o preço do alojamento enquanto Roterdão sobe para 5%.

11) Reino Unido

Em Novembro de 2011 o governo inglês propôs a introdução de uma taxa turística denominada bed tax, através da qual os turistas pagariam, à semelhança de Nova York, 5% do custo do quarto. A medida coincidiu o fim da isenção em Westminster, à noite e ao domingo, das taxas de estacionamento, alegadamente com o objectivo de tornar a cidade mais agradável e introduzir melhoramentos nos locais de interesse turístico.

Manter a cidade limpa importa anualmente em £ 37.000.000 e os turistas deveriam participar nesse esforço financeiro. Para além disso, a disponibilização de verbas para a promoção ao nível mundial da cidade constitui outro dos objectivos sobretudo a partir do fim da VisitLondon.

A iniciativa governamental suscitou os protestos de importantes associações como a Visit Britain e Events Industry Alliance (EIA) pelo que o governo desistiu da sua introdução.

Outras cidades como Brighton ou a Cornualha têm ponderado a introdução de 1£ por noite aos turistas para fazer face ao enorme aumento de população durante os meses de verão. Dependendo das indispensáveis autorizações legais os empresários e as suas associações têm travado estas iniciativas que geralmente radicam na existência de grandes défices nas contas dos municípios.

Em Edimburgo a introdução de uma taxa tem sido objecto de um jogo político em que governo e oposição trocam acusações, sendo que a diferença reside aparentemente na extensão da medida pois enquanto uns a restringem à hotelaria tradicional enquanto os adversários estendem-na a toda a hospitality.

12) Portugal

Em Setembro de 2010, a Associação de Turismo de Lisboa procurou introduzir uma taxa sobre as dormidas no concelho de Lisboa, a qual naturalmente dependia de aprovação na Assembleia Municipal. A criação de um Fundo de Promoção Turística permitiria anualmente a obtenção de oito milhões de euros, verba essa a ser gerida pela ATL :“Trata-se de uma importante verba destinada a aumentar as receitas turísticas da região, nomeadamente dos hotéis, sem que seja pedido qualquer esforço nem aos contribuintes nem às próprias empresas que delas vão beneficiar”segundo a justificação avançada por aquele organismo.

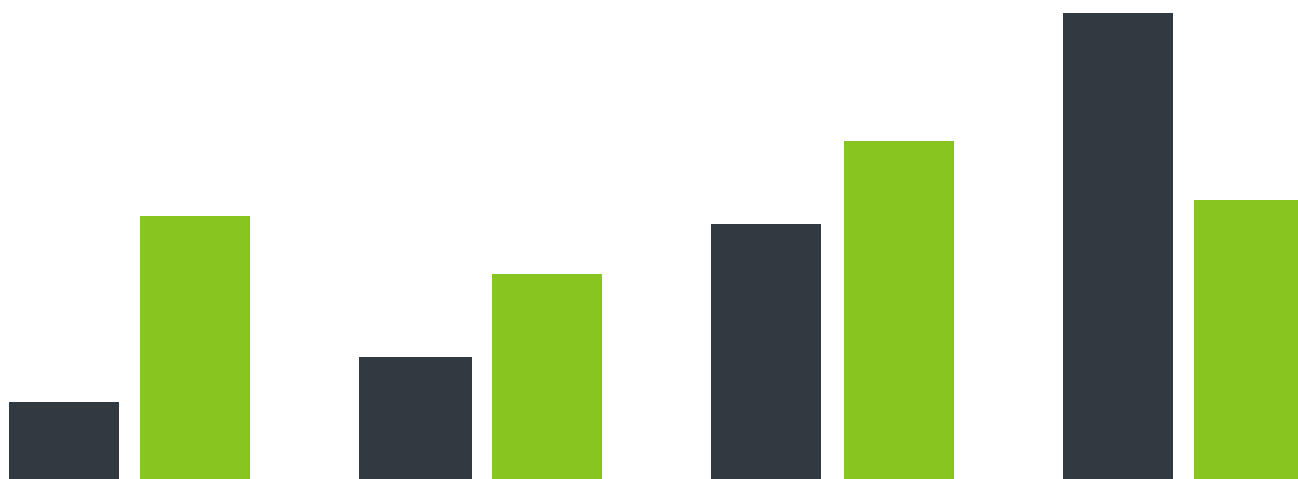
A taxa a aplicar sobre dormidas variando entre 20 cêntimos para pensões e 1,90 euros por pessoa / noite em hotéis de cinco estrelas seria cobrada pelos estabelecimentos de alojamento, bem como uma taxa de um euro a aplicar a cada turista que entre na cidade a cargo das empresas aéreas e portuárias. Esta última seria aplicada apenas às empresas públicas gestoras as infra-estruturas aeroportuárias e portuárias sem possibilidade de repercutir nos passageiros ou nas companhias.

No entanto, a iniciativa mereceu uma reacção adversa da AHP não tendo sido implementada.

Decorridos quatro anos, em Janeiro de 2014, face à necessidade de “mexer nas taxas” para obviar à perda de receitas da autarquia, António Costa, em declarações ao Jornal de Negócios afirmou querer manter afastada a hipótese da introdução de uma taxa turística que “será das últimas opções a que teremos de recorrer” advertindo porém “não posso excluir em absoluto (...) porque se a evolução da nossa receita continuar como tem estado até agora, é evidente que teremos de lançar uma taxa turística.”.

Mais recente é o caso de Aveiro, em que a introdução das taxas motivou uma forte reacção do sector associativo, chegando inclusivamente aos tribunais. Ribau Esteves, uma vez eleito presidente da edilidade, tendo prometido a eliminação da taxa no período eleitoral, actuou em conformidade.

França	Espanha	Itália	Áustria	Alemanha	Holanda
taxe de séjour	Tasa turística	tassa di soggiorno	Tourismus gesetz	Kurtaxe	Toeristenbelasting
0,2–1,65€	0,75–2,50€	0,5–5€	0,15–2,18€	0,50/5€ ou 5%	0,55/4,76€ e 5%
Paris, Reims, Bordéus	Barcelona Catalunha	Roma, Veneza, Florença	Viena, Graz, Innsbruck	Gottinghen, Hamburgo, Berlim	Amsterdão, Roterdão, Maastricht
Proporcional à categoria	Proporcional à categoria	Proporcional à categoria	Proporcional à categoria	Misto (ad valorem)	Misto (ad valorem)
Turista; sujeito passivo. Imposto cobrado pelo estabelecimento.	Turista e cruzeirista; sujeito passivo. Imposto cobrado pelo estabelecimento.	Turista; sujeito passivo. Imposto cobrado pelo estabelecimento.	Turista; sujeito passivo. Imposto cobrado pelo estabelecimento	Turista; sujeito passivo. Imposto cobrado pelo estabelecimento	Turista; sujeito passivo. Imposto cobrado pelo estabelecimento



Cidades europeias com taxa

Cidade	Taxa IVA	SS Patronal	Taxa alojamento	Min	Máx.
Paris	10%	35%	Por pessoa /noite	0,40	1,65 €
Bruxelas	6%	35%	Por quarto	3 €	9 €
Genebra	3,8%	15%	Por pessoa /noite	2,29	3,89 €
Roma	10%	38%	Por pessoa /noite	2 €	3 €
Zurique	3,8%	15%	Por pessoa /noite	2,05	2,05 €

Cidades europeias sem taxa

Cidade	Iva alojamento	Quotizações empregador
Madrid	10%	29%
Londres	20%	13,8%
Munique	7%	19,7%
Frankfurt	7%	19,7%

Frankfurt	7%	19,7%

Outros Estados-membros

BÉLGICA: taxe sur les établissements hôteliers de 400€ a 2 880€ anualmente por quarto.

BULGÁRIA: proporcional à categoria, máximo de 3€ cobrado aos turistas pelos estabelecimentos de alojamento (Sofia e principais cidades costeiras).

CROÁCIA: proporcional, 0,25-1€ cobrado pelos estabelecimentos, agências de viagens e e navios aos turistas/cruzeiristas (Dubrovnik). Isentam-se até aos 12 anos, deficientes, grupos religiosos e reuniões familiares.

ROMÉNIA: 0,5-5% (ad valorem) cobrado aos turistas pelos estabelecimentos (Bucareste), isentando-se até aos 18 anos.

ESLOVÁQUIA: 0,50-1,65€

ESLOVÉNIA: proporcional à categoria, 0,60-1,25€, cobrado aos turistas (Lubljana) isentando-se as crianças até aos 7 anos.

Países não-membros UE

Suiça: proporcional à categoria, 0,50-6,00€, cobrado aos turistas pelas autoridades locais (todos os cantões, excluindo Zurique, Basile-Campagna e Turgovia). Os proprietários das casas de férias pagam entre 12,43 e 82,84€ pela locação turística.

Rússia: 1 - 3€ (São Petersburgo e Moscovo)

Ucrânia: ad valorem 1% sobre o alojamento (excluindo o pequeno almoço) cobrado a turistas pelos estabelecimentos de alojamento (Kiev, Crimeia).

Recomendações da Organização Mundial do Turismo

1. A fiscalidade é um importante instrumento das economias modernas, um meio necessário para disponibilizar verbas para o investimento em infra-estruturas e serviços requeridos pelo turismo.
2. Não obstante, a indústria do turismo está sendo afectada por um número crescente de impostos sem atender à carga fiscal já existente e aos seus efeitos na distorção da concorrência.
3. A imposição de encargos discriminatórios ou não equitativos pode afectar a competitividade do sector, não apenas relativamente a outras indústrias mas também a destinos concorrentes.
4. Os impostos lançados sobre o turismo são, nalguns casos, de difícil justificação. Apesar do quantum tributário em termos absolutos ser pequeno ele é importante no contexto da viagem no seu conjunto. A aplicação destes impostos tem demonstrado um efeito sobre a procura (e, assim, um impacto ulterior indirecto sobre as actividades económicas do apoio ao turismo).
5. É necessária uma cuidadosa observação dos governos relativamente a todos os impostos (v.g. IVA) que afectam o turismo evitando que se

produza um efeito cumulativo negativo na procura turística (União Europeia e as diferentes taxas de IVA para o alojamento e restauração e a questão do regime especial da margem para os agentes de viagens).

6. O importante é apurar onde reside o ponto de equilíbrio entre a potenciação da procura e dos ingressos fiscais e a arrecadação de impostos para financiar o investimento.
7. Evitar a aprovação de impostos sem a antecedência necessária para que os operadores turísticos e o canal de distribuição os possam reflectir nos preços.
8. São necessários estudos mais detalhados para medir e quantificar o impacto que as modificações da fiscalidade do turismo tem sobre o sector e a economia no seu conjunto.
9. O senso comum é uma preciosa ajuda pois a proliferação de impostos numa indústria em expansão dificulta o seu desenvolvimento e funcionamento.
10. Procurar um imposto razoável, facilmente aceite pelos destinatários e de fácil arrecadação. Actualmente, se os impostos não forem neutros e eficientes poderão distorcer a concorrência e prejudicar a competitividade relativa do país ou região.
11. Tomar em consideração as diferentes situações do turismo internacional e fiscalidade, bem como as condições locais.
12. Analisar a equidade, neutralidade e custo de arrecadação do imposto e o seu impacto económico no emprego e na distorção da concorrência.

Imposto sobre o transporte aéreo

1) Introdução

Nas pp. 117 a 123 do Relatório da Comissão para a Reforma da Fiscalidade Verde propõe-se a introdução de um imposto sobre o transporte aéreo de passageiros, com a assumida finalidade de compensar a sociedade pelo impacto poluente que lhe é imputável, destacando-se dentre os múltiplos impactos ambientais os associados às emissões de GEE e ao ruído.

A proposta visa uma taxa única de 3€, por forma a respeitar o princípio da livre circulação no mercado interno, que obsta ao tratamento fiscal discriminatório de voos entre os Estados-membros. A opção conduz a que um voo de longo curso ou uma ligação a Madrid suportarão o mesmo imposto, sendo que as emissões de GEE são bastante diferentes.

Distingue entre chegadas e partidas, atendendo a que Portugal é fundamentalmente um país receptor, fortemente dependente do transporte aéreo em razão dos seus principais mercados emissores (Reino Unido, França, Alemanha, Holanda, Brasil etc.) e da sua localização

periférica. O imposto torna-se exigível apenas no momento da partida do passageiro de um aeroporto, heliporto ou qualquer outro local de aterragem e/ou descolagem no território nacional (art.º 1.º/4 e 3.º), incidindo sobre as companhias de navegação aérea com uma licença de exploração válida ou autorização equivalente que a autorize a exercer o transporte comercial de pessoas (art.º 2.º).

Na página 119 afirma-se o seguinte: “Embora tenha sido realizado um acordo mundial entre governos, no âmbito da Organização da Aviação Civil Internacional, no sentido de obrigar todas as companhias aéreas a participar num esquema global para reduzir as emissões de carbono, os detalhes do mesmo apenas serão negociados em 2016. Apesar de este acordo ter o mérito de abandonar pela primeira vez a noção de excepcionalismo que foi cultivada pela indústria, os seus resultados são incertos. O sector da aviação vai tentar negociar até 2016 um mecanismo baseado no mercado (impostos, licenças negociáveis ou compensações de carbono) para combater as emissões geradas pelos transportes aéreos, devendo também

investir em inovações técnicas. O acordo deverá estar em vigor até 2020, quando o novo acordo climático da ONU, ainda não negociado, começar a ser aplicado. Pelo que as intervenções nacionais e regionais que tenham por objectivo a internalização dos custos ambientais gerados pela aviação continuam a fazer pleno sentido.”.

Não existe, porém, qualquer excepcionalismo, pois quer o ICAO quer a União Europeia, sobretudo esta última, deram passos muito significativos neste domínio. Impõe-se um breve excursus sobre as iniciativas do organismo especializado das Nações Unidas para aviação comercial e do papel liderante da União Europeia no domínio ambiental tentando realçar a suspeição com que é vista a indústria do transporte aéreo.

2) A solução da União Europeia: UE Emissions Trading Scheme (ETS)

A Directiva n.º 2008/101/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 19 de Novembro de 2008 alterou a Directiva n.º 2003/87/CE por forma a incluir as actividades da aviação – a partir de 1 de Janeiro de 2012 – no regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na Comunidade [UE Emissions Trading Scheme (ETS)], enquanto elemento central da política europeia em matéria de luta contra as alterações climáticas.

Para o primeiro ano o limite é de 97% da média das emissões entre 2004e 2006 produzidas pelas companhias aéreas de e para a UE. Na fase inicial as companhias abrangidas pelo ETS recebem gratuitamente as licenças de carbono, sendo que 15% estão apenas disponíveis através de leilão

cujo produto reverte para os Estados membros. Quando uma companhia exceder o allotment inicial terá de comprar as allowances adicionais em leilão ou a outras companhias abrangidas pelo ETS.

Deste modo, todas as companhias aéreas – a medida não se restringe às companhias europeias abrangendo as de países terceiros – deverão comprar e devolver licenças de emissão para os seus voos com origem e destino nos aeroportos europeus.

A forte resistência das companhias aéreas e das suas associações maxime as dos EUA e Canadá levou o caso aos tribunais ingleses procurando destruir os efeitos da aplicação da Directiva n.º 2008/101/CE. Como é normal nestas situações, o tribunal nacional remete (reenvio prejudicial) a questão para o tribunal europeu, pelo que o High Court of Justice of England and Wales (Reino Unido) perguntou ao Tribunal de Justiça se a referida directiva é válida à luz de várias disposições de direito internacional convencional (Convenção de Chicago, Protocolo de Quioto e o denominado Acordo «Céu Aberto») e consuetudinário (v.g. soberania dos Estados sobre o seu espaço aéreo, a ilegitimidade das reivindicações de soberania e a liberdade de voo sobre o alto mar).

Em 21 de Dezembro de 2011, o Tribunal de Justiça da União Europeia (Caso C-260/12) Air Transport Association of America e o. / Secretary of State for Energy and Climate Change) decidiu que a referida directiva, que inclui actividades de aviação no regime comunitário de comércio de licenças de emissão de CO₂, é válida.

Entre outros aspectos, o tribunal europeu entendeu que a directiva não viola a obrigação de isentar o combustível de direitos, impostos e taxas, como é imposto pelo Acordo «Céu Aberto», porquanto não existe uma ligação directa e necessária entre a quantidade de combustível armazenada ou consumida por um avião e o custo concreto que incumbe à respectiva companhia, no âmbito do funcionamento do regime de comércio de licenças (ETS).

Com efeito, existem dois aspectos fundamentais a considerar que precludem a relação directa e necessária entre o combustível e os encargos a suportar:

1º) Número de licenças atribuídas à companhia aérea;

2º) Preço no mercado quando a aquisição de licenças suplementares é necessária para cobrir as emissões.

Ou seja, pode suceder que uma companhia, não obstante ter armazenado ou consumido consideráveis quantidades de combustível, não venha a suportar qualquer encargo decorrente da sua participação no referido regime. Pode e inclusivamente realizar mais valias cedendo, a título oneroso, licenças de que não necessite.

A Lufthansa foi a primeira companhia a reagir anunciando que o sistema induziria o aumento dos preços tendo de suportar custos adicionais de 130 milhões € em 2012 e que sendo as alterações climáticas um problema global carece de uma resposta global. Defende que o sistema ETS vai gerar maiores custos para os consumidores nos voos de e para a Europa, distorcendo a concorrência e com impacto na sustentabilidade da aviação.

Em meados de Dezembro, quando já se adivinhava a decisão do tribunal europeu, o Departamento de Transportes norte americano solicitou a sete transportadoras dos EUA e a companhias aéreas da UE informações como o sistema ETS as vai afectar.

Pouco depois Washington reiterou a sua oposição de longa data com o plano da UE, desta vez ao mais alto nível. A secretária de Estado Hillary Clinton e o secretário dos

Transportes Ray LaHood escreveu para vários comissários da UE instando a UE a suspender a execução das novas regras e a negociar com outros governos sobre a forma de limitar as

emissões de CO2 das companhias aéreas ao nível mundial. Ao lado dos EUA alinharam as vozes da China, Rússia e Canadá (que saiu de Quioto para não pagar uma pesada

Emissions Trading Scheme	
Responsabilidade das companhias aéreas	Elaboração de um plano de acompanhamento, monitorização e comunicação de dados referentes às emissões de todos os voos com chegada ou partida num aeródromo comunitário a partir de 01/01/2012
Isenção	Operadores comerciais com menos de 243 voos em 3 períodos consecutivos de 4 meses
Leilão e reserva para garantia de acesso ao mercado de novos operadores	Parte das licenças será distribuída em leilão. Reserva serve também para operadores que aumentam repentinamente o n.º de toneladas/km
Companhias que cessam operações	Recebem gratuitamente as licenças até ao final do período
Receitas dos leilões	Utilizadas pelos Estados para redução de emissões GEE, adaptação aos impactos das alterações climáticas e investigação

contribuição decorrente do excesso de emissões).

Em 12 de Novembro de 2012, a União Europeia decidiu “parar o relógio” de harmonia com o Comissário Connie Hedegaard:

"The EU has always been very clear: nobody wants an international framework tackling CO2-emissions from aviation more than we do. Our EU legislation is not standing in the way of this. On the contrary, our regulatory scheme was adopted after having waited many years for ICAO to progress. Now it seems that because of some countries' dislike of our scheme many countries are prepared to move in ICAO, and even to move towards a Market Based Mechanism (MBM) at global level."

Com esta acção a UE deixou a porta aberta para voltar atrás com a sua regulamentação, devendo o ICAO reunir o necessário capital político internacional para aprovar um esquema global.

O impacto da aviação no ambiente é uma questão política de grande dimensão sendo que a construção de uma estrutura de governança global das emissões das aeronaves foi intensificada pela decisão da UE de incluir as companhias estrangeiras no seu multisectorial cap-and-trade MBM ETS que cobre todo o voo incluindo os oceanos e territórios não europeus. Por exemplo num voo entre S. Francisco e Londres, 29% das emissões ocorrem no espaço aéreo norte-americano, 37% no canadiano, 27% no oceano e apenas 9% no território da UE.

3) A solução global sob a égide do ICAO

A aviação civil internacional, à semelhança de outras grandes indústrias dispõe de uma agência especializada das Nações Unidas (ICAO), e de um corpo de normas que a disciplina (Convenção de Chicago).

Como é natural o ambiente não foi uma questão presente quando em 1945 foi assinada e assinada a Convenção de Chicago. A atribuição de competência no domínio ambiental ao ICAO resulta de uma interpretação teleológica e de poderes implícitos da organização.

No Protocolo de Kyoto e na UNFCCC surge uma importante referência no sentido de a limitação ou redução da emissão de gases no campo da aviação realizar-se com o ICAO.

No ano seguinte o ICAO adoptou a Resolution A32-8 (update to the Organization's Consolidated Statement of Continuing ICAO Policies and Practices Related to Environmental Protection) designando um comité especial para o ambiente (CAEP).

Destaca-se ainda o ICAO's Committee on Aviation Environmental Protection (CAEP) incorporando Estados, organizações intergovernamentais e não governamentais, que produz actualizações regulares sobre os impactos da aviação no ambiente determinando os ajustamentos a introduzir através de ICAO's Standards and Recommended Practices (SARPs). Em 2007 foi estabelecida a segunda task force Group on International Aviation and Climate

Change (GIACC) para encontrar soluções sustentáveis no sentido de aviação contribuir para as alterações climáticas.

As bases de uma solução global foram gizadas em 4 de Outubro de 2013:

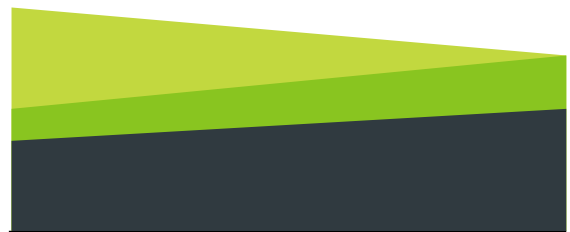
“The International Civil Aviation Organization (ICAO) concluded a landmark 38th Assembly today, receiving endorsement from its Member States on sector-wide strategic planning and exceeding many expectations when it agreed to develop a global market-based measure (MBM) for international aviation.

“This MBM agreement is an historic milestone for air transport and for the role of multilateralism in addressing global climate challenges,” affirmed ICAO Council President Roberto Kobeh González.

“Once again, our States have shown that significant boundaries can be surpassed when we agree to recognize and accommodate our varying circumstances while progressing together towards common goals. Through perseverance and compromise by our Member States and the

guidance of our Assembly President and Executive Committee Chair, France’s Michel Wachenheim, we have ultimately determined our greener way forward.”

ICAO’s States agreed to report back in 2016 with a proposal for a global MBM scheme capable of being implemented by 2020. Major efforts will need to be undertaken in order to address the challenges and accommodate specific concerns of developing countries going forward.



Conclusões

1) Nos últimos anos os impostos e taxas relacionadas com a actividade económica do turismo têm representado uma forma de os governos obterem receitas para afectarem à preservação ambiental e à melhoria das infra-estruturas e serviços. No entanto, os profissionais e as organizações mais representativas do sector, designadamente a OMT e o WTTC, têm alertado para a possibilidade desses tributos afectarem a competitividade do destino

2) Mesmo que o imposto de 3€ fosse aceite de harmonia com o Travel Cost Method, fundado sobre o willingness to pay, existe o perigo de que seria rapidamente incrementado o seu montante, nalguns casos de forma muito acentuada (500%) como sucedeu recentemente com a taxe de séjour em França, cujo parlamento aprovou um aumento de 2 para 10€, apenas travado até 2015 pela forte reacção das associações empresariais do sector.

3) Impõe-se neste domínio uma resposta global sob a égide do ICAO, envolvendo a UE e os opositores do ETS liderados pela China, EUA, Rússia e Índia. Um pequeno país como Portugal deve contribuir para soluções globais no domínio ambiental e não implementar de forma isolada medidas fiscais no transporte aéreo que podem ter um efeito de boomerang na economia do turismo, precisamente um dos sectores que tem vindo nos últimos anos a contribuir positivamente para as tão necessárias exportações.

4) Por outro lado, os avanços neste campo estão fortemente dependentes de soluções técnicas como os biocombustíveis substituírem o querosene, como reconheceu World Economic Forum, Policies and Collaborative Partnership for Sustainable Aviation (2011)

5) Para além das preocupações ambientalistas que colocam o sector do transporte aéreo sob suspeição, há que enfrentar o problema de os princípios do direito internacional serem violados ao aplicar-se unilateralmente um imposto sobre o transporte aéreo a uma companhia aérea que utilize aeroportos europeus.

6) O papel central da Convenção de Chicago nas emissões de gases produzidos pela aviação é reforçado pela interpretação actualista dos artigos 15º e 24º.

7) No artº15º, que disciplina as taxas de aeroporto e outras análogas impõe-se a publicitação e comunicação ao ICAO estatuidando-se que “nenhumas taxas, direitos ou outros encargos que visem unicamente o direito de trânsito, entrada ou saída, relativamente ao seu território, serão lançados por um Estado contratante sobre as aeronaves de outro Estado contratante sobre as aeronaves de outro Estado contratante ou sobre as pessoas e bens que se encontrem a bordo.”.

8) Na mesma linha o artº 24º que figura no capítulo IV sob a epígrafe “Medidas para facilitar a navegação aérea” dispõe que as aeronaves que entrem, saiam ou atravessem o território de um Estado contratante serão temporariamente isentas de direitos aduaneiros, uma vez mais se actualizando a hermenêutica por forma a abranger quaisquer impostos ou taxas. Dispõe ainda o preceito em análise que os “combustíveis, os óleos lubrificantes, as peças sobresselentes, o equipamento normal e as provisões (de bordo) existentes a bordo de uma aeronave pertencente a um Estado Contratante, à chegada ao território de outro Estado contratante, e que se encontrem ainda a bordo à partida do território desse Estado, serão isentos de direitos aduaneiros, taxas de inspecção ou de quaisquer outros direitos ou taxas do mesmo género, quer nacionais, quer locais.”.

Fórum Turismo 2.1

www.forumturismo21.org

Rua Fialho de Almeida nº 14 2º esq.

1070-129 Lisboa

Tel. 211 452 785

geral@forumturismo21.org