



CONSELHO NACIONAL DO AMBIENTE E DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

PRINCÍPIOS ORIENTADORES DE UMA TOMADA DE POSIÇÃO DO CNADS

SOBRE A REFORMA DA FISCALIDADE VERDE

Dando cumprimento ao seu programa, o Governo decidiu iniciar a revisão da fiscalidade ambiental e energética. De acordo com o Despacho n.º 1962/2014, de 7 de fevereiro, que constitui a Comissão para a Reforma da Fiscalidade Verde, esta reforma deverá “contribuir para aecoinovação e a eficiência na utilização dos recursos, a redução da dependência energética do exterior e a indução de padrões de produção e de consumo mais sustentáveis, bem como fomentar o empreendedorismo e a criação de emprego, a concretização eficiente de metas e objetivos internacionais e a diversificação das fontes de receita, num contexto de neutralidade do sistema fiscal e de competitividade económica.”

A Comissão para a Reforma da Fiscalidade Verde foi incumbida de elaborar até 30 de Março de 2014 um documento contendo as linhas gerais de Reforma e de apresentar, até 30 de Junho, um Anteprojeto de Reforma.

O Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável (CNADS) tem vindo a acompanhar o tema da Fiscalidade Ambiental e

constituiu, em julho de 2013, um Grupo de Trabalho, coordenado pelo Conselheiro José Castro Caldas, que integra os Conselheiros Filipe Duarte Santos, Jaime Braga, João Vieira, José Lima Santos, José Reis, Lia de Vasconcelos, Nuno Bernardo e Nuno Sequeira, bem como, por cooptação os especialistas Prof. Doutor António Carlos dos Santos, Prof^a Doutora Cláudia Dias Soares e Prof. Doutor Victor Martins. O GT foi mandatado para desenvolver iniciativas tendentes a estimular a participação e o debate públicos acerca da Fiscalidade Ambiental e do seu papel no desenvolvimento sustentável e para preparar uma tomada de posição do CNADS sobre o Anteprojeto de Reforma da Fiscalidade Verde que está em discussão pública entre 30 de junho e 15 de agosto de 2014.

No quadro da atividade deste Grupo de Trabalho e com o intuito de promover o debate o CNADS organizou, em 2014, dois colóquios: o Colóquio "Fiscalidade Ambiental e Desenvolvimento Sustentável" teve lugar a 6 de Maio, na Fundação Calouste Gulbenkian, em Lisboa e foi organizado em conjunto com a Comissão para a Reforma da Fiscalidade Verde; o Colóquio "Debater a Fiscalidade Ambiental" decorreu a 17 de Julho em Coimbra, numa iniciativa conjunta do CNADS e da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. O CNADS desenvolverá, ainda em 2014, outras iniciativas semelhantes.

Com base no Relatório Preliminar da Comissão para a Reforma da Fiscalidade Verde já divulgado, no debate realizado nos colóquios e nas discussões havidas no Grupo de Trabalho e no Conselho, trata-se agora de definir um conjunto de princípios orientadores que possam guiar o CNADS

na sua tomada de posição acerca do Anteprojeto de Reforma e das medidas que virão a ser adotadas no contexto da Reforma Fiscal Verde.

As lógicas das reformas fiscais verdes

As Reformas Fiscais Verdes, tal como têm vindo a ser concebidas por instituições internacionais como a OCDE, o FMI e a União Europeia, almejam à obtenção do que tem vindo a ser designado como “duplo” ou mesmo “triplo dividendo”: redução dos danos ambientais (primeiro dividendo), redução da carga fiscal excessiva sobre o trabalho, o capital e o consumo (segundo dividendo) e promoção do crescimento e redução do desemprego (terceiro dividendo). Noutras apresentações destas reformas, por exemplo a do Programa Ambiental da Nações Unidas, os “dividendos” da reforma fiscal verde são mais amplos, abarcando não só o crescimento, o emprego e a redução de danos ambientais, como a redução da pobreza e da iniquidade social.

A harmonização de objetivos potencialmente conflituais, como o crescimento económico e a melhoria ambiental, através da Reforma Fiscal Verde, assim concebida como uma reforma sem custos e sem ganhadores nem perdedores, constituiu-se no principal fundamento e argumento a favor das propostas de reforma entretanto surgidas em todo o mundo nas últimas duas décadas.

No relatório preliminar da Comissão para a Reforma Fiscal Verde, por exemplo, pode ler-se (pag. 31): “os impostos ambientais seriam uma

forma de resolver uma falha de mercado, melhorando globalmente a eficiência económica ao reduzir os efeitos nefastos da poluição ou do uso excessivo de recursos. Tal propriedade deve ser contrastada com a ineficiência habitualmente associada a outros impostos, como aqueles que incidem sobre o trabalho, incluindo contribuições sociais, e que distorcem os mercados (no caso, reduzindo o emprego). Por isso se costuma dizer que uma reforma fiscal que seja neutra em termos da receita mas reduza os impostos tradicionais e aumente os impostos ambientais traz um duplo dividendo: reduzem-se os danos ambientais e ao mesmo tempo melhora-se o funcionamento do mercado de trabalho, ou de outros mercados relevantes.”

Esta linha de argumentação, sobretudo quando formulada e defendida a uma escala transnacional, é cativante. Promete um bem – a redução de danos ambientais – sem o sacrifício de outros bens importantes. Desta forma, mesmo quem não seja sensível à necessidade de redução dos danos ambientais, estando mais focado em aspetos económicos e financeiros do valor, teria um incentivo em apoiar a reforma. Isto porque os tributos ambientais, mesmo que não tivessem efeitos ambientais positivos, permitiriam financiar reduções de outros tributos, nomeadamente, impostos sobre o trabalho e contribuições sociais a cargo das empresas.

Face a análises e resultados que apontam em direções contraditórias, a conciliação de objetivos potencialmente conflituais numa Reforma Fiscal

Verde, nomeadamente, redução dos danos ambientais e crescimento, mantem-se no domínio das hipóteses e carece de demonstração caso a caso, designadamente quanto ao seu impacte sobre o crescimento e o emprego no contexto em que reforma se irá aplicar.

No entanto, a lógica do “duplo” ou “triplo dividendo” não é a única que pode justificar uma Reforma Fiscal Verde. O argumento a favor de uma Reforma Fiscal Verde não depende exclusivamente da possibilidade de conciliar os valores potencialmente conflituais em presença. Uma Reforma Fiscal Verde pode ser defendida pelos benefícios ambientais proporcionados, mesmo que se reconheçam custos noutras dimensões de valor importantes quando estes custos sejam justificados e devidamente fundamentados e suportados por elementos técnicos, dos quais se possam retirar conclusões quanto a práticas nocivas para o ambiente e sua proteção. A imposição de tributos a processos de produção e a consumos lesivos do ambiente pode induzir alterações tecnológicas e mudanças dos padrões de consumo que por si só justifiquem a reforma. Neste plano estritamente ambiental, os tributos verdes devem ser comparados com outros instrumentos de política ambiental quanto à sua eficácia ambiental, eficiência de custos e efeitos dinâmicos sobre o desenvolvimento e a inovação tecnológica e societal a médio e longo prazo.

Princípios orientadores do CNADS

A. Eficácia ambiental

Do ponto de vista do CNADS o benefício em termos de redução de danos ambientais é o principal “dividendo” a obter de uma Reforma Fiscal Verde. Uma reforma fiscal que se limitasse a aumentar a arrecadação de impostos por taxação de danos ambientais, simplesmente para obter hipotéticos ganhos fiscais e de eficiência económica, seria uma reforma fiscal que evoca, ou no pior caso instrumentaliza, preocupações ambientais, mas não uma reforma fiscal verde.

Como tem sido notado, uma reforma eficaz do ponto de vista ambiental, isto é, bem-sucedida do ponto de vista da alteração da senda tecnológica e dos padrões de consumo, pode, em consequência da efetiva alteração de comportamentos, falhar na obtenção das rendas permanentes de que depende a hipótese do “duplo dividendo”, revelando a tensão entre valores ambientais e valores económicos e financeiros.

Mesmo assim, **a reforma fiscal deve ser desenhada para reduzir danos ambientais** e deve fazer prova da sua eficácia nesse plano. **Isso implica, por um lado, que a tributação sobre processos de produção lesivos do ambiente confira prioridade aos processos que dispõem de alternativas tecnológicas ambientalmente mais sustentáveis e que a tributação que venha a incidir sobre bens de consumo dê prioridade aos que são passíveis de substituição.** De outra forma, a taxação pode proporcionar

uma renda permanente, mas dificilmente induzirá as mudanças comportamentais necessárias por parte das empresas e dos consumidores.

B. Complementaridade entre instrumentos de política ambiental

A tributação de processos e bens ambientalmente danosos é um de múltiplos instrumentos de política ambiental. Frequentemente este instrumento é apresentado como um mecanismo “amigo do mercado” por oposição à regulamentação, designada como “comando e controlo”.

A suposição de que a tributação é um mecanismo “amigo do mercado” radica na ideia de que ela se destina apenas a corrigir uma “falha de mercado”. A presença de uma “externalidade” impediria o mercado de determinar o verdadeiro preço do bem; a tributação, ao “internalizar a externalidade”, reporia o preço certo e permitiria devolver ao mercado o seu papel de “regulador” das transações e de garante dos equilíbrios.

No entanto, esta perspetiva pode ser questionada a partir de pelo menos três objeções: (i) a “externalidade” ambiental recai sobre pessoas que não podem participar no processo de valorização, simplesmente porque ainda não nasceram; (ii) a valorização monetária, o preço, não reflete necessariamente de modo apropriado o valor (eventualmente incomensurável) do bem ambiental; (iii) o “equilíbrio” decorrente da “internalização” das externalidades pode não ser ambientalmente sustentável a prazo.

Além dos instrumentos fiscais existem outros instrumentos baseados no mercado – por exemplo, direitos de emissão transacionáveis – que podem garantir equilíbrios mais sustentáveis e menos dependentes de flutuações económicas do que os tributos ambientais, apresentando embora outros inconvenientes.

A adoção de instrumentos fiscais e outros baseados no mercado não implica necessariamente o aligeiramento do enquadramento regulatório.

Entre os instrumentos de política ambiental há lugar para a tributação e outros instrumentos baseados em mecanismos de mercado, como há lugar para a regulamentação, sempre que existam bons fundamentos para a adoção de um ou outro destes tipos de instrumento. Fiscalidade verde, outros instrumentos baseados no mercado e regulamentação verde podem e devem articular-se num sistema coerente de instrumentos de política ambiental.

C. Consideração apropriada de dimensões de valor económicas e sociais

Independentemente do destaque que, face aos enormes desafios presentes e futuros da sustentabilidade, se julgue apropriado conferir aos valores ambientais, há outras dimensões de valor importantes que devem ser cuidadosamente consideradas numa Reforma Fiscal Verde. A neutralidade da reforma na arrecadação de receitas tem sido destacada como uma dessas dimensões. De facto, num contexto em que a carga

fiscal tem vindo a crescer muito em pouco tempo, a ideia de compensar a arrecadação fiscal obtida com os impostos ambientais através da redução de outros tributos parece ser justificada.

No entanto, a neutralidade deve ter em conta os aspetos distributivos. O efeito regressivo das reformas ambientais tem vindo a ser destacado como um dos principais problemas a acautelar. Os impostos ambientais tanto podem incidir sobre os produtores como sobre os consumidores. Quando incidem sobre os consumidores podem penalizar mais duramente os contribuintes cujo baixo rendimento se destina predominantemente ao consumo e não à poupança e ao investimento. Quando incidem sobre os produtores, particularmente em sectores protegidos da concorrência, o custo do tributo pode ser facilmente transferido para os consumidores sob forma de aumento de preço, penalizando mais uma vez os consumidores de mais baixo rendimento. Este efeito é particularmente ampliado quando se trata de bens de primeira necessidade, cuja procura exhibe elevada rigidez ao preço. Os impostos que afetem os preços de bens energéticos não devem agravar as situações existentes de privação energética, nem comprometer a satisfação das necessidades energéticas básicas.

A neutralidade na arrecadação de receita fiscal baseada na compensação da carga fiscal ambiental por redução dos impostos que incidem sobre o rendimento e as contribuições sociais das empresas, seria particularmente problemática. Tal neutralidade poderia traduzir-se, por um lado, em preços mais elevados de bens importantes suportados principalmente

pelos consumidores e, por outro, em redução de impostos progressivos ou reduções de custos para as empresas resultantes em reforço de margens que tanto se podem traduzir em investimento como em aumento de dividendos. A substituição de receitas da Taxa Social Única por receitas dos tributos ambientais envolve ainda o risco de um subfinanciamento dos sistemas de segurança social em consequência de uma diminuição da coleta decorrente da alteração de comportamento ou da deslocalização dos poluidores. Neste caso, o efeito regressivo da reforma comprometeria a sua legitimidade e aceitação social.

A reforma fiscal verde deve ser neutral no agregado da coleta e neutral, e não regressiva, na dimensão interpessoal.

Não menos importantes são os potenciais efeitos da tributação ambiental na competitividade de algumas empresas e setores. Uma tributação ambiental que se constituísse como incentivo não à renovação tecnológica, com utilização mais eficiente dos recursos e redução dos danos ambientais, mas à deslocalização das empresas para “paraísos fiscais ambientais”, seria desprovida de sentido. Reduzir localmente danos ambientais é positivo, mas se esses danos forem transferidos para outros locais, a redução local dificilmente contribuirá para a superação de desafios que são globais. É, por isso, incerto o modo como os problemas suscitados podem ser resolvidos no âmbito de uma reforma nacional que ocorre num contexto de livre circulação de mercadorias e capitais. A ausência de controlo rigoroso das isenções fiscais e auxílios de estado

concedidos às suas empresas pelos estados nacionais em melhor condição orçamental agrava as preocupações a este respeito.

Nesse sentido, a ansiedade expressa por organizações empresariais relativamente aos impostos ambientais não deve ser menosprezada como uma mera expressão de interesses próprios. Num contexto internacional e europeu em que a harmonização fiscal e a coordenação fiscal são preteridas a favor da concorrência entre estados orientada para a atração de investimento, muitas das preocupações e das objeções expressas pelas empresas podem ser legítimas e devem ser acauteladas.

D. Pluralidade da base de conhecimento

Uma Reforma Fiscal Verde envolve incertezas consideráveis não só quanto aos seus efeitos ambientais como quanto aos seus impactos nas finanças públicas, na economia e na sociedade em geral. Deve por isso, no processo da sua conceção e desenho, mobilizar conhecimento especializado.

No entanto, apresentando-se como uma reforma fiscal é forte a tendência para enfatizar os seus aspetos económicos, financeiros e jurídicos. Compreende-se assim o destaque dado à participação de conhecimento pericial económico e jurídico.

Os impostos ambientais devem ter alvos e prioridades bem definidos. A definição desses alvos e prioridades decorre, ou deve decorrer, de um diagnóstico das vulnerabilidades ambientais. A qualidade desse

diagnóstico depende do contributo de uma perícia científica diversificada do ponto de vista disciplinar. O relatório preliminar da Comissão para a Fiscalidade Verde é omissivo, ou limitado, em tal diagnóstico, revelando o que parece ser um enviesamento no sentido jurídico-económico.

O reconhecimento da importância da reforma enquanto instrumento de política ambiental deveria determinar a preocupação com a participação de contributos científicos provenientes de domínios disciplinares diversos.

E. Transparência e participação na deliberação política

O sucesso de uma Reforma Fiscal Verde depende crucialmente da sua legitimação em processo de deliberação pública. É idílico pensar que possa existir uma reforma sem custos. Os “custos sociais” da produção e do consumo não desaparecem quando são “internalizados”. Um processo de deliberação pública transparente e participado pode contribuir para garantir que aquilo que predomina no desenho da reforma são as boas razões e não interesses particulares de grupos lesados ou beneficiados. Desta forma pode ser construída a legitimidade da reforma, garantida a sua aceitação pública e evitados processos de contestação que a possam reverter.

Saudando as iniciativas da Comissão para a Reforma da Fiscalidade Verde no sentido de uma audição relativamente alargada de atores sociais importantes e empenhando-se em contribuir para o alargamento do



debate público, o CNADS manifesta preocupação pela calendarização do período de consulta pública para mês e meio da época estival.

O CNADS defende um processo deliberativo acerca da Reforma Fiscal Verde que seja ponderado, participado e isento de pressões decorrentes de urgências orçamentais.

*[Aprovado por correio eletrónico em
4 de agosto de 2014]*

O Presidente

Mário Ruivo