

**PARTE 6**

CAPÍTULO II

# **A Tributação do Carbono na Nova Economia**

JOÃO SILVA LOPES



# A Tributação do Carbono na Nova Economia

## 1. Contextualização

Na senda dos Objectivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), as Nações Unidas têm sublinhado uma diferença crescente entre a redução das emissões de gases e as obrigações assumidas pelos estados aderentes ao Acordo de Paris de 2015, adoptado na 21ª sessão da Conferência das Partes (COP 21) na Convenção-Quadro sobre as alterações climáticas (CQNUAC), como ficou plenamente demonstrado na COP26.

De acordo com o estudo “Global Climate Change” da NASA, a temperatura média da superfície da terra aumentou de forma expressiva desde o final do século XIX:

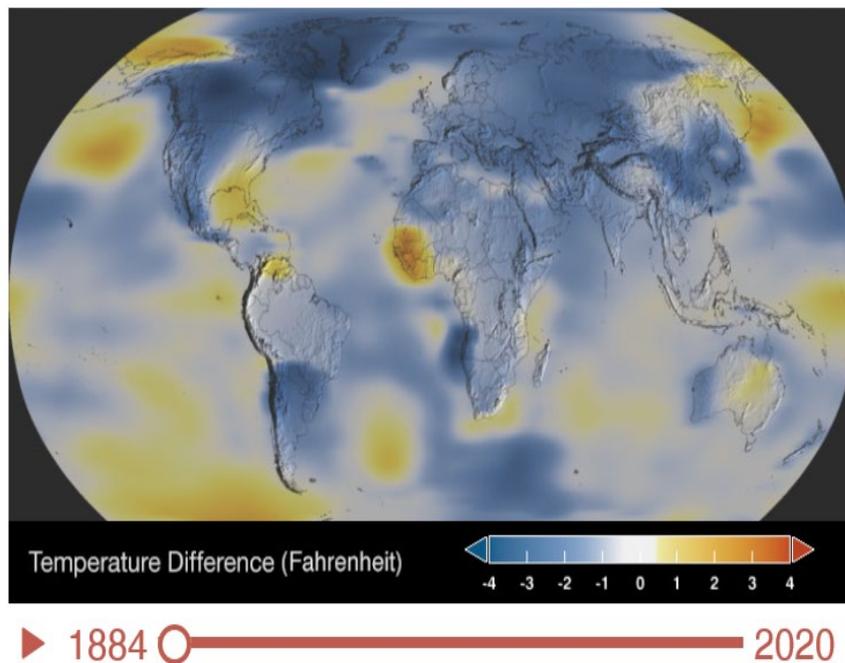
Figura 1

### TIME SERIES: 1884 TO 2020

Data source: NASA/GISS

Credit: NASA Scientific Visualization Studio

# 1884



Fonte: NASA (climate.nasa.gov)

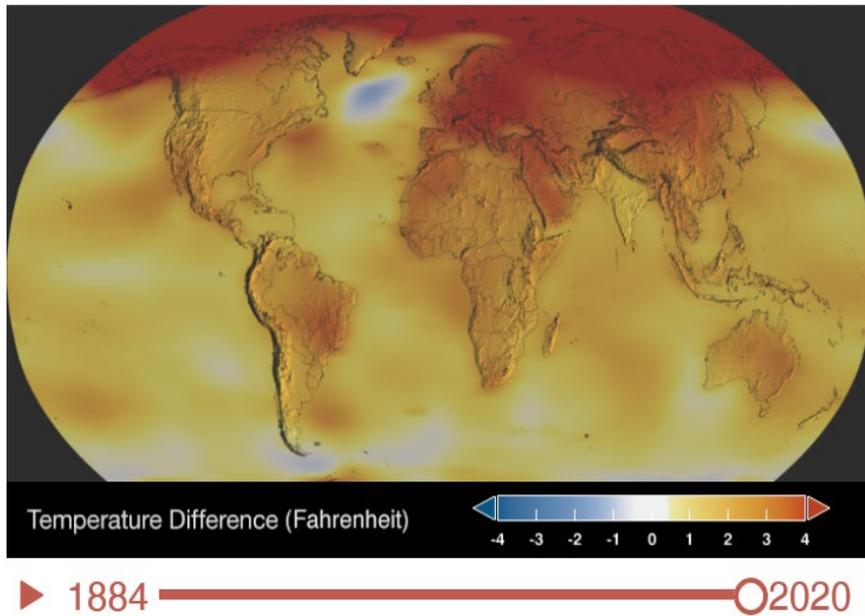
Figura 2

**TIME SERIES: 1884 TO 2020**

Data source: NASA/GISS

Credit: NASA Scientific Visualization Studio

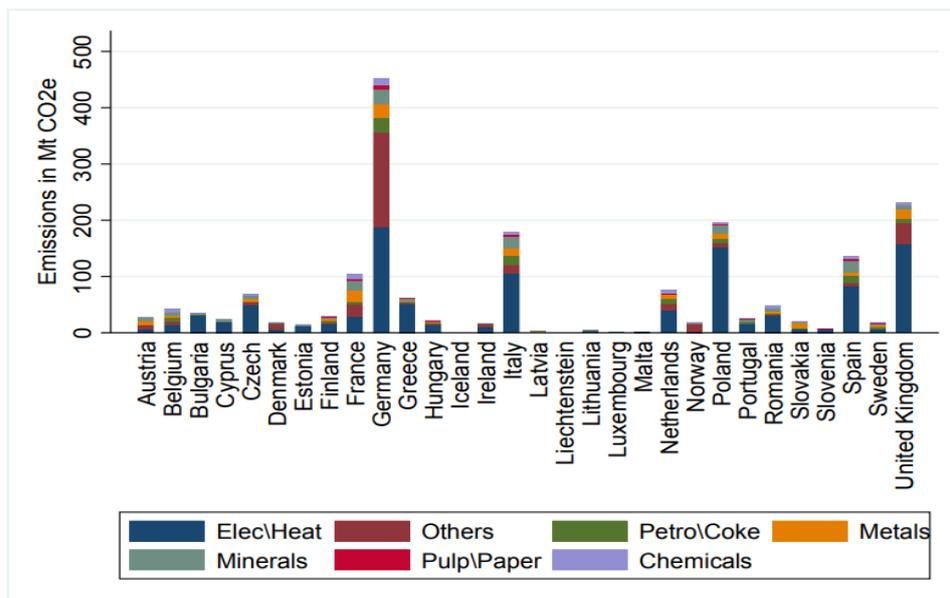
**2020**



Fonte: NASA (climate.nasa.gov)

Em Portugal, tal como em toda a Europa, a energia é o sector da indústria que mais contribui para a emissão de CO2 através da utilização dos combustíveis fósseis, razão principal do aquecimento global.

Figura 3 - CO2 emissions by sector and country



Fonte: OCDE (oecd-ilibrary.org)

No sector não industrial, os transportes ocupam um lugar destacado na emissão de CO<sub>2</sub>, tendo a União Europeia (UE) decidido, oportunamente, participar *ab initio* da fase voluntária no regime de compensação e de redução das emissões de carbono para a aviação internacional (CORSIA), obrigando os operadores a monitorizar as emissões de gases de efeito de estufa (GEE) em todas as rotas internacionais e a compensar as emissões através da compra de licenças de emissão. A aviação e os transportes marítimos, para além de terem forte impacto nos ecossistemas, contribuem substancialmente para a emissão de GEE. Neste sentido, o pacote do clima da UE prevê o alargamento a estes sectores do regime de comércio europeu de licenças de emissão (CELE).

Principal impulsionadora da resposta internacional à crise climática, a UE estabelece na Comunicação sobre o Pacto Verde Europeu de Dezembro de 2019 (cuja finalidade é ser o primeiro continente climaticamente neutro em 2050), bem como na Estratégia Europeia de Descarbonização até 2050, a par do Regulamento n.º 2018/1999 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de Dezembro de 2018, o quadro para a acção climática, visando assegurar o cumprimento dos objectivos da UE, em particular as metas do quadro político para o clima e energia para 2030 e do Acordo de Paris sobre as alterações climáticas.

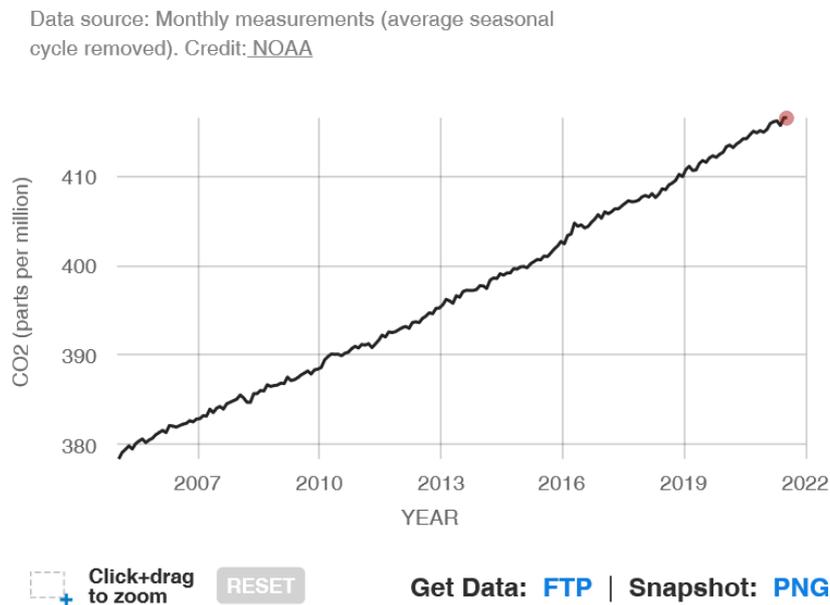
Refira-se, ainda, o Relatório Especial do Painel Intergovernamental sobre mudanças climáticas (IPCC) publicado a 8 de Outubro de 2018, relativo aos impactos de um aquecimento global de 1,5°C.

Importa, por último, mencionar a iniciativa da Comissão Europeia (CE) da Lei do Clima, a qual fixa o quadro institucional para atingir a neutralidade climática em 2050, estabelecendo um processo transparente, em conformidade com os períodos de revisão do Acordo de Paris, meta que em Portugal foi antecipada para 2045 pela Lei de Bases do Clima, que reconhece o Clima Estável como Património Comum da Humanidade. Em conformidade com o artigo 191º do TFUE, o combate às alterações climáticas é um objectivo explícito da política ambiental europeia.

Este esforço a nível internacional será, no entanto, ineficaz se não for acompanhado pelo investimento em investigação e inovação, com interacção entre a academia e o tecido empresarial, com vista ao desenvolvimento das tecnologias de captura e armazenamento de CO<sub>2</sub> (CAC) bem como da sua captura e utilização (CUC).

Dúvidas não subsistem de que o aquecimento global continuará a ocorrer caso apenas se apliquem medidas administrativas ou fiscais e não se cuide de retirar o CO<sub>2</sub> existente da atmosfera.

Figura 4 - Carbon Dioxide Direct Measurements: 2005 - Present



Fonte: NASA (climate.nasa.gov)

Neste sentido, reveste-se de particular relevância o papel das políticas de gestão de solos e de preservação e promoção de sumidouros naturais, com o sector florestal a ocupar lugar de destaque no nosso país.

Não tenhamos dúvidas de que Portugal é um dos países da UE que mais será afectado pelos efeitos das alterações climáticas: na erosão costeira, no risco da subida do nível das águas do mar, de desertificação e incêndios florestais, importando que se adoptem políticas públicas consistentes e duradouras, capazes de assegurar a transversalidade destas áreas.

## 2. Instrumentos de Políticas Públicas

Na área ambiental, as políticas públicas devem ter por fito a indução de comportamentos sustentáveis nos indivíduos, nas famílias, nas empresas e no próprio estado. Em particular no que concerne às medidas de carácter fiscal, mais do que constituírem fontes de receita, os tributos com relevância ambiental devem apresentar-se como instrumentos que moldam a acção dos agentes na sociedade.

Esta acção pode traduzir-se em externalidades negativas (*i.e.* custos sociais decorrentes das actividades, designadamente com impacto ambiental) e/ou positivas (*i.e.* vantagens resultantes dessas mesmas actividades) que devem ser oneradas e incentivadas, respectivamente. Essa “monetização” das externalidades é alcançada através da tributação das externalidades negativas (pela criação de tributos com relevância ambiental) e pela subsidiação das externalidades positivas (pela criação, nomeadamente, de benefícios fiscais).

Uma vez que estas externalidades têm, tendencialmente, um impacto global, o “preço” atribuído às externalidades, para ser eficaz e produzir os efeitos desejados, deve ser equitativo e universal em todos os países. Só uma abordagem global e compreensível para a maioria dos cidadãos possibilitará um acolhimento favorável e evitará a sua contestação, como movimentos sociais recentes provaram. A aceitação social das medidas ambientais na área fiscal depende pois, em larga medida, da percepção clara dos seus objectivos numa perspectiva de justa repartição dos encargos. (*Attitudes towards carbon taxes across Europe: the role of perceived uncertainty and self-interest*, 2020).

Colocando na “balança” os tributos e os subsídios, advoga-se que estes deverão ser (ligeiramente) superiores àqueles com vista a dar um sinal à comunidade, uma vez que a aceitação social de medidas de apoio à inovação tecnológica indutoras de externalidades positivas é mais facilmente alcançável face a medidas de limitação e redução das actividades já instaladas, com impacto, a curto prazo, no emprego e no PIB.

Nesta linha, o recente Mecanismo de Ajustamento das Emissões de Carbono nas Fronteiras (CBAM), que integra o pacote do clima da UE, traduz-se num instrumento regulador sobre o carbono, aplicado às importações de determinados bens provenientes de fora do espaço europeu, na linha de estudos anteriores (*Border adjustment for European emissions trading: Competitiveness and carbon leakage*, 2010). Este mecanismo complementar o CELE e visará a mitigação das distorções provocadas pela transferência da produção mundial para jurisdições menos exigentes do ponto de vista ambiental.

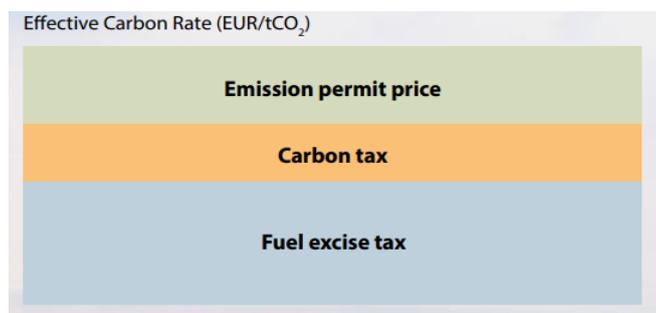
Paralelamente, o objectivo de “reindustrialização” da Europa com *onshoring* e *insourcing* das cadeias de produção - que resultaram da crise pandémica da COVID-19 - também concorrerá para um maior controlo das emissões a nível global.

A OCDE estima (*Effective carbon rates*, 2021) que por cada 1€/ton. de CO<sub>2</sub> as emissões reduzem, em média, 0,73%. A título de exemplo, entre 2018 e 2019, os preços das licenças no CELE aumentaram 8,90€/ton. (*i.e.* de 16€ para 25,3€). Simultaneamente, as emissões globais diminuíram 8,9%.

Instrumento de políticas públicas alternativo a esta “monetização” das externalidades, a fixação de um preço mínimo do carbono por via administrativa deverá também ser considerada como uma ferramenta de combate às alterações climáticas - caso os mecanismos mais tradicionais e que abordaremos em detalhe a seguir não sejam eficazes -, não obstante a sua natureza mais intrusiva. Aliás, a nível interno, a Lei n.º 82-D/2014, de 31 de Dezembro que introduziu a Reforma da Fiscalidade Verde (RFV) prevê a possibilidade do Governo fixar um valor mínimo do carbono, actualizado periodicamente, de acordo com a evolução dos preços do mercado.

Comumente, a “monetização” das externalidades relativamente ao carbono faz-se através de 3 formas distintas, a saber, (i) preço das licenças de emissão, (ii) taxa de carbono e (iii) impostos sobre os combustíveis (quando estes aparecem dissociados da taxa de carbono, o que não se verifica em Portugal) no pressuposto claro de que a plena descarbonização não se fará apenas com base nas medidas sobre o preço do carbono (*Carbon pricing and deep decarbonisation*, 2018).

Figura 5 - Components of effective carbon rates



Fonte: OCDE (Effective carbon rates, 2021)

### 3. Comércio Europeu de Licenças de Emissão (CELE)

Previsto no âmbito do Protocolo de Kyoto (que foi o primeiro tratado internacional que explicitamente pretendeu limitar as emissões de gases de efeito de estufa), o regime de comércio de licenças de emissão foi criado em 2005 pela UE e constitui o primeiro instrumento económico de política ambiental à escala global, sendo actualmente constituído por todos os estados-membros, Noruega, Islândia e Liechtenstein.

O CELE baseia-se nos princípios da “limitação” e “comércio”, de acordo com os quais estão previstos limites máximos de emissão por instalações incluídas no regime, podendo as empresas abrangidas negociar as licenças, em livre concorrência, de acordo com as respectivas necessidades específicas. Este limite foi sendo reduzido ao longo do tempo de molde a permitir a redução gradual das emissões.

Este mercado tem vindo a ser, no entanto, desvirtuado por práticas comerciais agressivas por parte de empresas que adquirem licenças acima das suas necessidades para posteriormente as venderem com as mais-valias daí decorrentes. Para além desta questão, de acordo com o previsto no Pacto Verde Europeu, a CE irá rever os diversos instrumentos políticos existentes, designadamente o CELE com vista a alarga-lo a novos sectores (*e.g.* aviação e transporte marítimo) e às metas dos estados-membros na redução de emissões em sectores não abrangidos.

A isto acresce o risco - a que já se assiste actualmente - do aumento do custo das licenças de emissão se repercutir nos preços da electricidade, com a perda de competitividade de alguns sectores de actividade ou a repercussão desses custos nos consumidores. Com vista à mitigação desses efeitos, está prevista a possibilidade dos estados-membros adoptarem medidas especiais de concessão de auxílios de estado que devem ser atribuídos com base em dois pressupostos, a saber: (i) a redução de emissão de GEE deve ser superior à que ocorreria sem essas ajudas estatais (cumprindo-se, dessa forma, o objectivo ambiental que presidiu à criação do CELE) e (ii) os efeitos económicos positivos devem ser superiores aos efeitos negativos (*e.g.* sejam evitadas distorções de concorrência no mercado interno).

Não obstante, deve ter-se em atenção que estes auxílios estatais, para além de limitados temporalmente, não devem desonerar os sectores beneficiados da totalidade dos custos das emissões pois isso constituiria um efeito perverso do apoio prestado e um desincentivo à eficiência e à inovação tecnológica indispensáveis para atingir a neutralidade carbónica.

Para ser inteiramente eficaz, e uma vez que as emissões têm um impacto mundial, o CELE deve ser acompanhado por regimes de comércio de licenças nas restantes partes do globo. Nesta linha, estão já em vigor ou em fase de lançamento, mecanismos semelhantes nos EUA, China e Japão.

### 4. Tributação do carbono

Desde o final do século XIX que se consolidou a opção política entre impostos directos e indirectos como uma questão de política fiscal de maior importância. Alguns estudos, (*Taxation and Economic Growth*, 2008 e *The Distributional Effects of Consumption Taxes in OECD Countries*, 2014), procuram demonstrar a vantagem de alterar o *mix* fiscal, favorecendo o aumento dos impostos sobre o consumo, em prol de uma redução dos impostos sobre o rendimento e sobre o trabalho.

Assim, advoga-se a promoção de tributos que possam contribuir para induzir padrões de produção e de consumo mais saudáveis e sustentáveis e para a internalização de externalidades negativas, como constituiu exemplo a RFV, permitindo, ao mesmo tempo, reduzir outros impostos.

Diga-se que a criação de tributos associados a externalidades negativas não é recente, remontando ao princípio do século passado quando Arthur Pigou teve a ideia de criar um imposto sobre a poluição com vista a compensar as populações pelos danos causados.

De acordo com a OCDE (*Tax Policy Reforms*, 2020), os impostos com relevância ambiental contribuem com 6,7% da receita fiscal global dos países. Em Portugal, e conforme dados do Eurostat de Fevereiro de 2020, os tributos com relevância ambiental incidem sobretudo nos produtos petrolíferos e energéticos (ISP, 67,3%), mas também nos veículos (ISV, 14,9%) e na circulação (IUC, 12,3%), sendo que já correspondem a 7,4% do total de impostos cobrados. Dentro destes impostos, os da energia representam 72,1% da receita, os impostos sobre os transportes 27,2% e os sobre a poluição e recursos apenas 0,7%.

Ainda em conformidade com a estimativa da OCDE (*Estudo Económico sobre Portugal*, 2019), o impacto total do aumento das taxas ambientais (conjugado com alterações à regulação dos mercados de energia, transportes e comunicações) poderia significar um aumento anual de receitas fiscais de 2,6% do PIB.

A estrutura dos impostos por ramo de actividade evidencia, no entanto, uma incongruência pelo facto de as indústrias que menos contribuem para a receita fiscal serem as que, por um lado, mais capacidade teriam para pagar (actividades financeiras e seguros, com 0,5%) e as que, por outro, mais se espera que no futuro possam vir a contribuir para emitir gases de efeito de estufa (informação e comunicações, com 0,3%), de acordo com dados do Instituto Nacional de Estatística (INE).

Note-se que todas as opções de política fiscal, designadamente no que respeita ao aumento dos impostos indirectos, devem ser antecedidas de um estudo aprofundado do impacto em termos económicos, designadamente no emprego, PIB e rácio dívida pública/PIB, bem como a sua repercussão na própria receita dos impostos directos, devido à potencial contracção no consumo, não sendo também negligenciáveis os custos de contexto e a desigualdade tributária gerada por este tipo de tributos decorrente da sua regressividade (*Environmental taxation and unemployment: some evidence on the ‘double dividend hypothesis’ in Europe*, 1996).

A tributação do carbono actua com base no princípio poluidor-pagador (*i.e.* internalizando as externalidades negativas), com repercussão em toda a cadeia até ao consumidor final. Modelos alternativos de tributação consistem na tributação no final da cadeia, com base no volume de emissões do consumidor final, com evidente maior complexidade e dificuldade de aplicação por parte da administração fiscal e incremento dos custos de contexto.

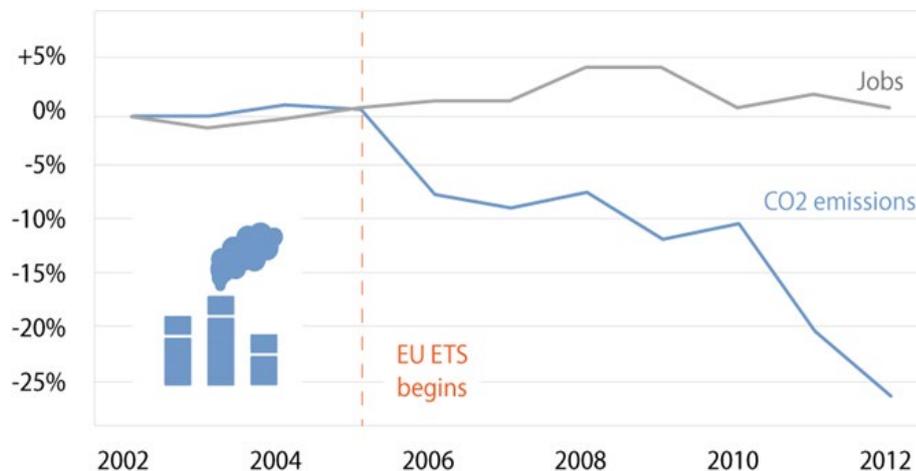
A redução efectiva das emissões só se consegue através do efeito combinado do “factor preço” da taxa de carbono, aliado à redução do consumo de carbono nas escolhas individuais (*Why hate carbon taxes? Machine learning evidence on the roles of personal responsibility, trust, revenue recycling, and other factors across 23 European countries*, 2021).

A tributação do carbono deve ser vista como complementar ao comércio de licenças de emissão explicado no ponto anterior e tem impactos directos e indirectos, não negligenciáveis, em todo o sistema económico. Num estudo elaborado em 2019, Marvão Pereira estimou que em Portugal uma taxa do carbono de 114 €/ton. reduziria as emissões de CO<sub>2</sub> em cerca de 36% e a dívida pública em 12,66%, mas, ao invés, também implicaria uma queda de 2,71% no emprego e a redução de 5,21% do PIB.

Curiosamente, este valor é próximo do valor da taxa de carbono mais alta actualmente praticada na UE (Suécia com 116 €/ton), tendo com isso conseguido alcançar uma redução de emissões de CO<sub>2</sub> de 23% nos últimos 30 anos. O exemplo da Suécia não deve, no entanto, servir de paradigma no que concerne à avaliação dos potenciais impactos no emprego (atendendo ao regime de protecção social existente naquele país), uma vez que a transição energética em sectores como os transportes e indústria pode provocar custos sociais assinaláveis em países como Portugal, como revela o estudo de Marvão Pereira anteriormente referido. Neste contexto, medidas complementares na área do trabalho e formação profissional poderão ser importantes na mitigação destes impactos.

De acordo com a OCDE (*The joint impact of the European Union emissions trading system on carbon emissions and economic performance*, 2018) é possível reduzir as emissões até 10% sem prejudicar o emprego e os resultados financeiros das empresas designadamente pelo efeito positivo na competitividade e inovação das empresas.

Figura 6 - Impact of EU ETS on jobs and CO2 emissions



Fonte: OCDE (oecd.org/economy/greeneeco/can-we-reduce-emissions-without-hurting-jobs/)

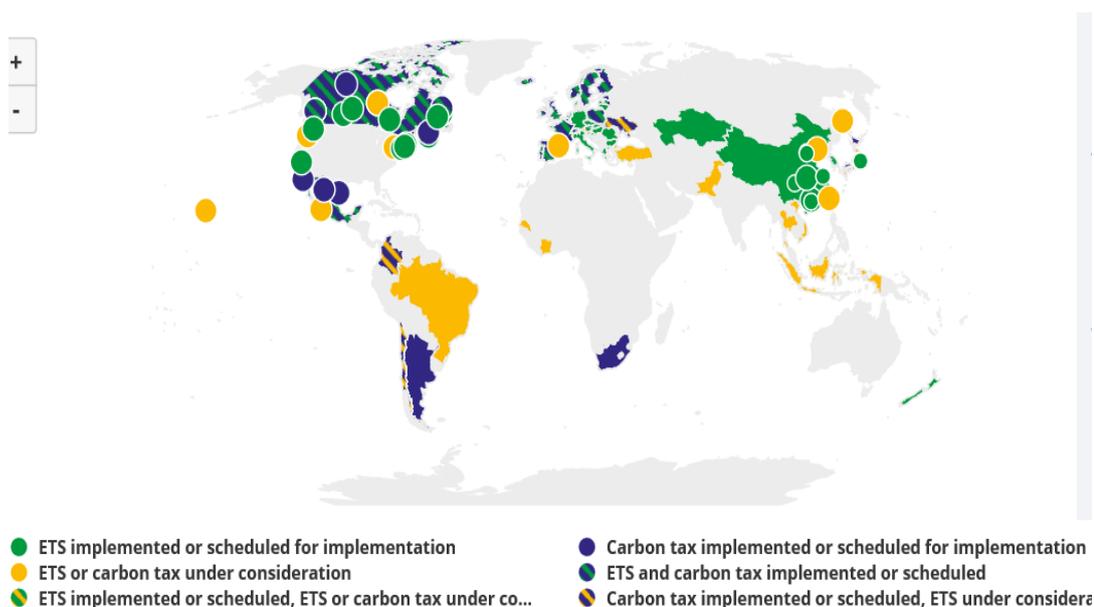
Chama-se a atenção para o facto de esta evolução virtuosa do nível de emissões não se verificar a curto prazo, uma vez que a rigidez da procura e o processo de inovação tecnológica inerente faz com que o aumento das taxas de carbono não produza um efeito imediato nos comportamentos de substituição de famílias, empresas e até do próprio estado.

Tal como no CBAM, as taxas de carbono praticadas nos diversos estados-membros deveriam ser, idealmente, uniformes de molde a mitigar as distorções provocadas no mercado europeu, assegurar a proporcionalidade aos danos causados e possibilitar uma redução efectiva das emissões, conforme recomendado pela OCDE e pelo FMI. No entanto, as particularidades económicas, políticas e até sociais de cada país tornam tal desígnio difícil de alcançar a curto prazo.

A Finlândia foi o primeiro país a nível mundial a criar uma taxa de carbono em 1990, seguida, no ano seguinte, pela Noruega e em 1992 pela Dinamarca, constituindo-se os países nórdicos como os actores de primeira geração dos tributos sobre o CO2.

O mapa seguinte identifica o processo de implementação actual de taxas de carbono nas diversas jurisdições:

Figura 7 - Summary map of regional, national and subnational carbon pricing initiatives

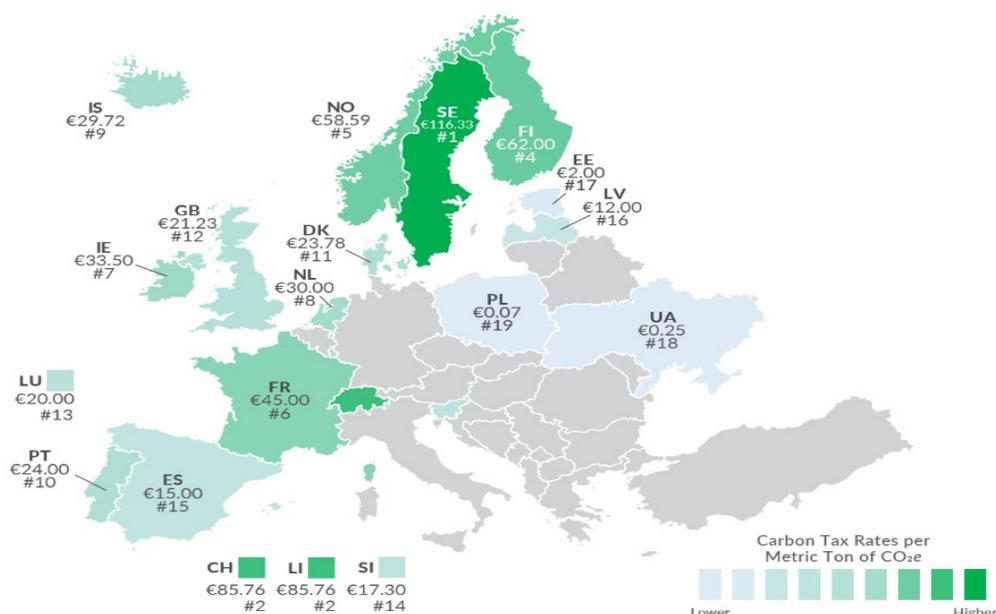


Fonte: Banco Mundial (“Carbon Pricing Dashboard”)

Em Portugal, a taxa de carbono foi introduzida no âmbito da RFV em 2015 e traduziu-se na criação de um adicional de tributação do CO<sub>2</sub> em sede de Imposto sobre os Produtos Petrolíferos e Energéticos (ISP) correspondente ao valor da média aritmética do preço resultante dos leilões de licenças de emissão no ano anterior. Os produtos utilizados em instalações abrangidas pelo CELE não estão sujeitos ao adicional sobre as emissões de CO<sub>2</sub>.

Figura 8 - Carbon Taxes in Europe

Carbon Tax Rates per Metric Ton of CO<sub>2</sub>e, as of April 1, 2021



Fonte: Banco Mundial (“Carbon Pricing Dashboard”)

Não olvidando as discussões existentes sobre o cenário alternativo da criação de um tributo sobre o carbono independente do ISP (*A New Carbon Tax in Portugal: A Missed Opportunity to Achieve the Triple Dividend?*, 2015), são indiscutíveis os méritos deste adicional ao ISP criado no âmbito da RFV, pelo seu carácter inovador no nosso país, e pelos efeitos já produzidos, onde se contam designadamente, o contributo que deu (a par de outras razões) para o encerramento das centrais a carvão. O alargamento da sua base tributável desde 2018 e a previsão do seu reforço na Lei de Bases do Clima, recentemente aprovada com largo consenso parlamentar, atestam, igualmente, a pertinência da sua criação e a robustez da sua configuração.

No entanto, caso não seja acompanhada pela redução de outros impostos (“reciclagem” da receita), a taxa de carbono corre o risco de não ser compreendida pela população (como se verificou nos protestos dos “gilets jaunes” em França e, embora em menor escala, também já em Portugal). Perante a inevitabilidade do aumento do custo das licenças de emissão registado no corrente ano se reflectir no preço dos combustíveis a partir de Janeiro de 2022, a “suspensão” da aplicação da taxa de carbono - mesmo que por tempo limitado -, surge como uma medida in extremis que pode dar uma percepção de sinal contraditório face ao desígnio do combate às alterações climáticas plasmado no Roteiro para a Neutralidade Carbónica 2050 e às metas apresentadas na COP26. O “amortecedor” do aumento do preço das matérias-primas que tem provocado uma escalada do preço dos combustíveis deveria ser, ao invés e exclusivamente, o mecanismo criado em 2016 através da Portaria n.º 24-A, de 11 de Fevereiro, de acordo com o qual o ISP seria reduzido caso o barril de petróleo valorizasse e aumentado caso o mesmo diminuísse - e que até já foi aplicado com a redução de 2 cêntimos por litro na gasolina e 1 cêntimo por litro no gasóleo, através da Portaria n.º 208-A/2021, de 15 de Outubro.

Acresce, igualmente, a confundibilidade com a “taxa de carbono” que incide sobre as viagens marítimas e aéreas nos voos internacionais e domésticos (com excepção dos voos realizados com origem e destino nas Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores). Esta nova “taxa” enferma também da questão controvertida de natureza legal de saber se é uma verdadeira taxa ou, ao invés, um imposto, uma vez que o eventual aproveitamento da prestação administrativa que os passageiros dos aviões e cruzeiros usufruirão pelo seu pagamento é de natureza duvidosa.

#### 4. “Reciclagem” da receita fiscal e do CELE

As receitas dos leilões das licenças de emissão são destinadas ao Fundo Ambiental, o qual deve ser utilizado em fins concretos de combate às alterações climáticas, designadamente medidas de promoção da mobilidade sustentável (*e.g.* aumento da frequência, articulação e qualidade dos transportes públicos e incentivos à mobilidade suave).

A aplicação das taxas de carbono de molde a gerar um “triplo dividendo” (*i.e.* ambiental, económico e orçamental) depende, em larga medida, da reciclagem da receita originada, ou seja, do modo como a receita é utilizada. Esta visão integradora do “triplo dividendo” não se verificou, por exemplo, no Canadá (em que prevaleceram objectivos ambientais), nos países nórdicos (em que prevaleceram objectivos económicos de promoção do emprego através da redução dos impostos sobre o trabalho) ou na Irlanda (em que prevaleceram objectivos orçamentais de obtenção de receita fiscal).

Em Portugal, a Comissão para a RFV projectou da seguinte forma, num cenário de neutralidade fiscal (*i.e.* a receita obtida é usada para a redução de outros tributos), o impacto nas emissões e em diferentes variáveis macroeconómicas a preços constantes de carbono de 35€/ton. (atente-se que o carbono já superou, no corrente ano, o preço de 60 €/ton.):

Figura 9

*€35 / t CO<sub>2</sub>*

CFI Share	TSU Share	IRS Share	Carbon Dioxide Emissions		Employment		GDP		Foreign Debt /GDP		Public Debt /GDP	
			2030	2050	2030	2050	2030	2050	2030	2050	2030	2050
<b>No Additional Energy Efficiency Gains</b>												
0.50	0.00	0.50	-12.02	-10.28	<b>0.23</b>	<b>0.32</b>	<b>0.27</b>	<b>0.52</b>	2.60	3.66	1.30	3.38
0.50	0.50	0.00	-12.11	-10.41	<b>0.11</b>	<b>0.17</b>	<b>0.15</b>	<b>0.34</b>	2.14	2.70	<b>-0.07</b>	<b>-0.13</b>
0.50	0.25	0.25	-12.07	-10.34	<b>0.17</b>	<b>0.25</b>	<b>0.21</b>	<b>0.43</b>	2.37	3.18	0.61	1.62
<b>Additional Energy Efficiency Gain of 0.25%</b>												
0.50	0.00	0.50	-13.15	-11.34	<b>0.21</b>	<b>0.32</b>	<b>0.33</b>	<b>0.62</b>	2.94	4.11	1.04	2.75
0.50	0.50	0.00	-13.23	-11.47	<b>0.10</b>	<b>0.18</b>	<b>0.21</b>	<b>0.45</b>	2.49	3.18	<b>-0.31</b>	<b>-0.72</b>
0.50	0.25	0.25	-13.19	-11.41	<b>0.16</b>	<b>0.25</b>	<b>0.27</b>	<b>0.54</b>	2.72	3.65	0.36	1.02
<b>Additional Energy Efficiency Gain of 0.5%</b>												
0.50	0.00	0.50	-14.23	-12.37	<b>0.20</b>	<b>0.33</b>	<b>0.39</b>	<b>0.72</b>	3.27	4.55	0.79	2.14
0.50	0.50	0.00	-14.31	-12.49	<b>0.09</b>	<b>0.18</b>	<b>0.28</b>	<b>0.55</b>	2.83	3.63	<b>-0.55</b>	<b>-1.28</b>
0.50	0.25	0.25	-14.27	-12.43	<b>0.15</b>	<b>0.26</b>	<b>0.33</b>	<b>0.64</b>	3.05	4.09	0.12	0.43
<b>Additional Energy Efficiency Gain of 1.0%</b>												
0.50	0.00	0.50	-16.27	-14.31	<b>0.18</b>	<b>0.33</b>	<b>0.50</b>	<b>0.91</b>	3.88	5.36	0.32	1.00
0.50	0.50	0.00	-16.35	-14.42	<b>0.07</b>	<b>0.19</b>	<b>0.39</b>	<b>0.74</b>	3.45	4.48	<b>-1.00</b>	<b>-2.34</b>
0.50	0.25	0.25	-16.31	-14.36	<b>0.13</b>	<b>0.26</b>	<b>0.45</b>	<b>0.82</b>	3.66	4.92	<b>-0.34</b>	<b>-0.67</b>

NB – Strong realizations of the second and third dividends are highlighted in boldface.

Fonte: Projecto de RFV (historico.portugal.gov.pt)

Os efeitos perversos acima enunciados no emprego, PIB e rácio dívida pública/PIB podem verificar-se caso a receita fiscal não seja criteriosa e diligentemente usada ou, “pura e simplesmente” não seja “reciclada”, ou seja, utilizada para a redução de outros tributos.

A RFV previu que a receita obtida (incluindo a que resultou da taxa de carbono) devesse permitir reduzir outros impostos (*e.g.* IRS e IRC) e alavancar os benefícios em projectos de eficiência energética à luz do princípio da neutralidade fiscal. Este *mix* fiscal permite uma alteração dos custos de produção da economia, redução dos custos do factor trabalho e aumento da competitividade.

Foram, neste contexto, avaliadas diversas estratégias de reciclagem da receita e estimados os respectivos impactos:

Figura 10 - Impacto da reforma da fiscalidade verde considerando diferentes estratégias simples de “reciclagem” (variação percentual face ao cenário de referência)

	Carbon Dioxide Emissions		Employment		GDP		Public Debt /GDP	
	2030	2050	2030	2050	2030	2050	2030	2050
<b>No Additional Energy Efficiency Gains</b>								
Lump Sum	-5.46	-5.02	-0.15	-0.23	-0.34	-0.54	0.78	1.83
Value Added	-5.38	-5.02	0.03	-0.09	-0.25	-0.53	0.37	-0.28
Personal Income Tax	-5.20	-4.64	0.22	0.21	-0.03	-0.05	0.27	1.03
Social Security Contributions	-5.28	-4.76	0.11	0.07	-0.12	-0.21	-0.35	-1.36
Investment Tax Credit	-5.11	-4.06	-0.14	0.10	0.08	0.67	0.21	1.11

Fonte: Projecto de RFV ([historico.portugal.gov.pt](http://historico.portugal.gov.pt))

Não obstante, e ao contrário do previsto na própria lei, esta “reciclagem” da receita nunca foi suficientemente clara, não tendo, desde 2016, servido para reduzir a carga fiscal nas famílias e empresas.

Em alternativa, e de molde a cumprir o “contrato social” intergeracional, pilar do estado social, as receitas da taxa de carbono poderiam também ser usadas para financiar a segurança social, o que seria, eventualmente, melhor percebido em termos sociais do que por exemplo a alocação da receita do adicional do IMI para a Segurança Social que atingiu cerca de 300€ milhões em 2020.

## 5. Perspectivas da Fiscalidade Verde

A Lei n.º 82-D/2014, de 31 de Dezembro que implementou a RFV foi considerada como um exemplo internacional pelas Nações Unidas, Banco Mundial, *Green Budget Europe* e a Fundação *Ellen Mac Arthur*. No Relatório da CE sobre a avaliação da aplicação da legislação ambiental da UE em Portugal, foi salientada a excelência desta iniciativa, considerando que esta reforma deveria ser seguida por outros países.

Todavia, e como qualquer reforma estrutural que seja implementada, a RFV necessita de ser prosseguida, acompanhando a própria evolução tecnológica e o contexto económico e financeiro do país, sendo que a sua avaliação por parte das estruturas institucionais é determinante para uma maior percepção do estado ambiental.

Neste sentido, propõe-se um conjunto de medidas com vista a cumprir e/ou desenvolver os objectivos previstos na RFV, a saber:

- a Fiscalidade Verde deve permitir reduzir outros impostos e alavancar os benefícios em projectos de eficiência energética à luz do princípio da neutralidade fiscal, contribuindo para simplificar e reduzir os custos de contexto;
- a Fiscalidade Verde deverá contribuir para a revolução tecnológica e para o crescimento sustentável, permitindo harmonizar o crescimento económico, a protecção ambiental e a coesão social (“crescimento verde inclusivo”);
- avaliação e monitorização *ex post* do impacto económico e ambiental das medidas;
- promoção de medidas que induzam, do ponto de vista fiscal, o consumo de bens sustentáveis através da implementação de um sistema de “Certificação Climática”, da responsabilidade do produtor, que classifique o desempenho em termos de “pegada de carbono” da generalidade dos produtos, objecto de regulação e fiscalização pela Agência Portuguesa do Ambiente (APA). Esta diferenciação do ponto de vista fiscal que permitiria distinguir bens ecológicos (promovendo o respectivo consumo e produção), poderia ser alcançada através do alargamento da base de incidência de impostos já existentes que tributam bens com impacto ambiental negativo ou através da majoração ou autonomização das deduções de despesas com alguns destes bens em sede de IRS e de IRC;
- a Fiscalidade Verde deverá estar em consonância com os objectivos financeiros e ambientais da UE (*e.g.* novas taxas europeias) bem como com os compromissos internacionais assumidos por Portugal;
- a Fiscalidade Verde deverá promover a utilização eficiente dos recursos naturais e a ocupação sustentável do solo e do território;

- a Fiscalidade Verde deverá ser conjugada com outros instrumentos económicos, financeiros e regulatórios que permitam modelar a forma como os produtos e serviços são consumidos;
- a Fiscalidade Verde deverá ter por objectivo corrigir incentivos desadequados, ainda existentes, a fontes de energia poluidoras e a promoção da eficiência energética.