

IMPOSTOS “VERDES”, UMHAS PRIMEIRAS NOTAS

Xavier Labandeira Villot. Universidade de Vigo.

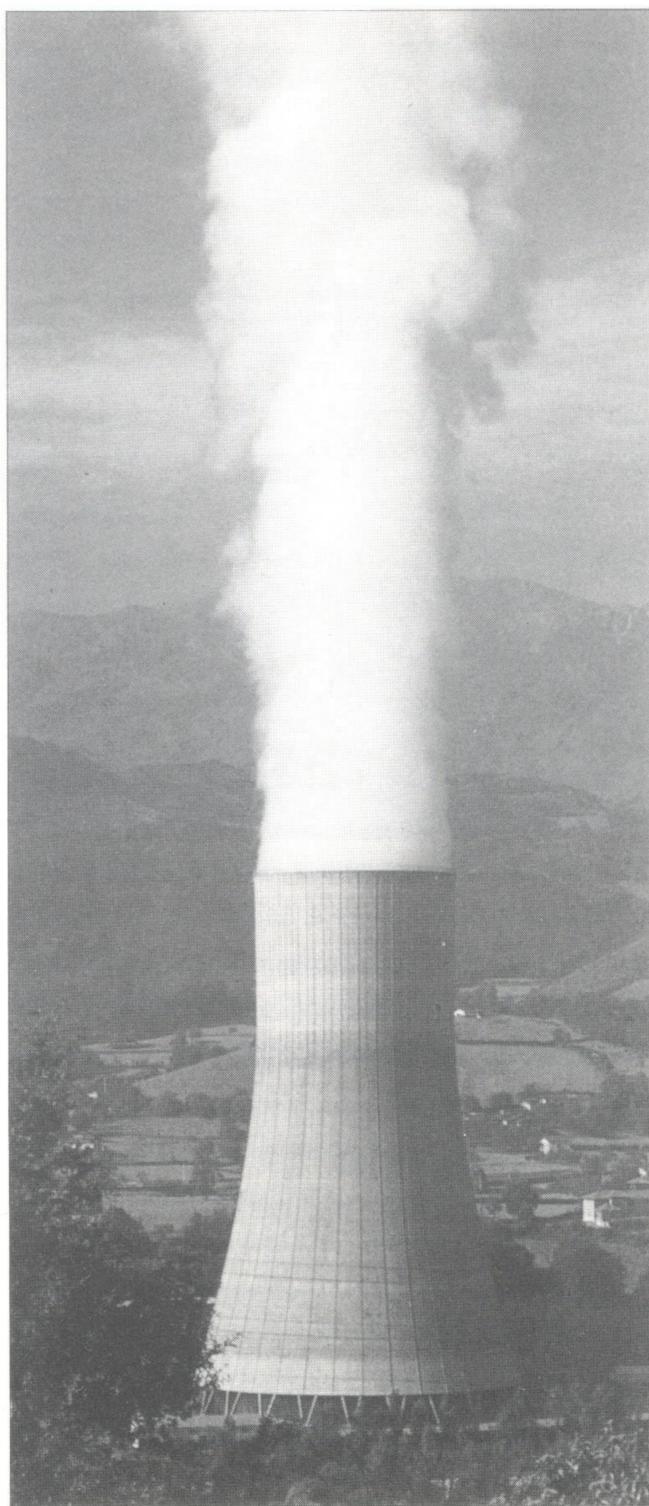
O Worldwatch Institute indicava no seu último Informe anual sobre o desenvolvimento e o meio ambiente que os eco-impostos eram o “instrumento mais poderoso para remodelar as economias nacionais face umha atitude ecológica preservadora”¹. Neste comentário tentaremos caracterizar a estes instrumentos fiscais, observando se a bagagem que os sustenta e mesmo a sua comparação com outros mecanismos disponíveis para a política ambiental permitem aventurar expressões tam radicais.

A primeira definição teórica de Imposto Verde tem as suas origens nos anos vinte. O britânico A.C. Pigou recolhia daquela a necessidade de introduzir impostos que fossem quem de expressar os efeitos negativos produzidos pola produção ou consumo de bens e serviços. Neste senso, o seu exemplo paradigmático era o da contaminação. Desde os primeiros sessenta múltiplos economistas retomáram estes argumentos, interessados na possibilidade de controlar a contaminação mediante incentivos baseados no mercado. Já nos sesenta existiu um forte debate teórico na literatura económica sobre os méritos dos impostos ambientais em contraposição à aproximação regulatória, a prevalente daquela, e na actualidade, em case todos os Estados.

Em qualquer caso, o próprio conceito de imposto anti-contaminante nom é mais que umha generalização, posto que existe umha rica casuística, e, por suposto, tampouco representa o único meio para controlar as emissons contaminantes. Assim, junto às exacções fiscais, conviveriam outros instrumentos de política ambiental, entre os que incluiríamos às Subvenções Incentivadoras, às Licências de carácter Transferível para Emisom de Contaminantes (LTEC), aos Sistemas de Depósito e Devolução e aos Mecanismos de Regulação directa.

A principal argumentação que sustenta a existência de impostos ecológicos é a constatação de que os preços de muitos produtos nom reflectem os custos ambientais da sua produção e consumo. Estes preços poderiam ser ajustados através do sistema fiscal para promover umha actuação mais benéfica

co entorno ambiental por parte dos agentes económicos. Asemade estas figuras serviriam para recadar fundos susceptíveis de se empregar na protecção da natureza.



Como dizíamos anteriormente existe umha forte controvérsia entre os defensores dos que se tenhem considerado os principais instrumentos de política

ambiental, impostos e mecanismos regulatórios. Para alguns, os impostos permitem valorar certos bens (água e ar limpos, por exemplo) dos que se beneficia a sociedade, pero que non teñen un prezo —nem som, portanto, intercambiados nun mercado—, polo que non hai incentivos para a súa preservación polas forzas económicas. Desta maneira, os impostos verdes evitarían a irremisíbel degradación de bens escasos para a comunidade. Para outros, sem embargo, o medio ambiente é unha herdanza da humanidade e como tal ha de preservarse para as futuras xeracións, polo que non semella correcto ponherlle unha etiqueta cum prezo ou vendé-lo ao mellor postoso. Assim, algunha Agência Governamental, actuando em nome dos intereses da sociedade, debería velar pola preservación da calidade ambiental.

Até a actualidade, a maioría dos gobernos teñen optado pola opción reguladora ditando as medidas a tomar para satisfacer obxectivos ambientais, entre as que se atoparían os límites máximos de emisión para as empresas contaminantes. Cumpre reconecer que com esta focagem conseguiu-se evitar o deterioro do entorno natural em certos casos, polo que deve seguir usando-se onde haja pouco espaço para o erro, como na eliminación dos residuos radioactivos ou na salvaguarda de especies em perigo. Sem embargo, esta alternativa também apresenta problemas como a súa discrecionalidade ou possível estatismo ante circunstancias cambiantes e mesmo porque podem producir-se desvirtuacións na súa aplicación na realidade². É lógico pensar, portanto, que as estrategias mais conhezidas e aplicáveis em política ambiental devam ser utilizadas conjuntamente, posto que cada alternativa tem méritos —e defeitos— e fornece solucións parciais aos problemas³.

Por outra banda, em certos lugares como Gran Bretaña considera-se que o uso de instrumentos fiscais para a solución das degradacións ambientais resposta a unha ideología de dereitas, mentres que unha postura regulatória (considerada alternativa e non complementária) é mais esquerdista. Talvez non seja afortunada esta asociación ideológica, já que a fim de contas as dúas focagens baseam-se na premisa de que o mercado non regulado non pode prover unha protección ambiental adecuada e, portanto, ambos implicam unha intervención pública significativa. Assim mesmo a dinámica política doutros Estados⁴ desautoriza as opinións precedentes.

No caso español observa-se unha forte indiferença em relación a esta cuestión ou possível dilema. Non só non existen impostos verdes, senon que apenas hai estudos oficiais que avalíen a viabilidade e a possível aplicación práctica dos instrumentos impositivos para a protección do entorno natural. O precedente talvez poda explicar-se pola escassa conciencia da sociedade, pola valoración pública altamente positiva dos mecanismos regulatórios⁵ e pola actuación “a remolque” da Administración española (única na C.E. sem un Ministerio do Medio Ambiente), que a leva a tomar posturas conservadoras nas súas opcións de política ambiental. De feito, o retraso español fica patente ao observarmos a aplicación práctica dalguns dos candidatos a impostos verdes em Estados do noso entorno.

Centrando-nos já nos eco-impostos, podemos sinalar unha primeira clasificación deste tipo de instrumentos fiscais:

- **Impostos sobre as emisións.** Gravam áqueles que “descargan” no entorno natural os seus residuos.
- **Taxas sobre usuários.** Pagadas polo custo do tratamento público ou colectivo do tratamento de emisións contaminantes.
- **Impostos sobre produtos.** Repercute-se sobre o prezo de produtos cujo consumo ou produción origina danos ambientais.
- **Diferenciación impositiva.** Provoca prezos mais reducidos nos produtos respetuosos co medio natural e viceversa. A miúdo opera neutralmente respecto ao orçamento público.

De seguido abordaremos o estudo dos Impostos sobre produtos e da Diferenciación impositiva, as modalidades mais interesantes ao noso entender.

Impostos sobre produtos

Baseam-se nalguma característica do produto (por exemplo, o contido sulfúrico dum aceite mineral) ou no produto em si mesmo (v. Quadro). Habitualmente aplicam-se para cubrir os gastos de recuperación ambiental, necesarios ante os efectos perjudiciais originados polo produto ou mesmo para financiar projectos mais amplos. Neste senso destaca o caso holandés, onde se aplica um imposto geral sobre os

carburantes, o gas e o carbom que financia aproximadamente a metade dos gastos do Ministério do Meio Ambiente. Ademais os impostos sobre produtos podem ter propósitos incentivadores, particularmente importantes quando afectam a produtos perjudiciais que nom podem ser recuperados da natureza (ver gráfica pesticidas).

Em resumo, estes impostos podem ser instrumentos para a obtenção de ingressos que sejam posteriormente gastados em acções ambientais junto com fundos do orçamento público. A sua eficácia, desde esta perspectiva, dependerá da amplitude coa que cobram os gastos requeridos. Simultaneamente é possível a sua operatividade como mecanismos incentivadores, dependendo o seu impacto sobre o consumo e/ou a produção destes artigos no nível do imposto e na elasticidade preço das curvas de oferta e procura do produto. Quanto mais baixa seja a elasticidade (resposta relativa da oferta ou procura dum produto à modificação relativa do seu preço) deverá ser maior o tipo impositivo para conseguir efeitos incentivadores significativos.

Diferenciação impositiva

Trata-se dum instrumento relativamente novidoso que apresenta duas características:

- Umha combinação de duas cargas que se adicionam aos impostos sobre produtos existentes. Umha destas cargas monetárias é positiva e aplica-se sobre o produto contaminador (na sua produção e/ou consumo), mentres que a outra é negativa e beneficia à alternativa limpa.
- Idealmente o cálculo destas cargas deve realizar-se de modo que os seus efeitos sobre os orçamentos públicos sejam neutrais.

Até este momento foi fundamentalmente utilizado para fomentar o consumo de gasolina sem chumbo (em países como Gram-Bretanha, Dinamarca, Suíza, Alemanha, Suécia,...) e para introduzir umha discriminação nos preços dos automóveis segundo as suas características potencialmente contaminadoras⁶.

Nos seus últimos informes a OCDE suscreve a validade deste mecanismo fiscal, concluindo que possivelmente se trate dum dos instrumentos económicos mais exitosos e recomendando a sua aplicação, dada

a sua facilidade de implantação —tomando como base o sistema fiscal vigente⁷— e a sua eficiência incentivadora e administrativa.

Em todo caso nom devemos finalizar este comentário sen resenhar alguns dos problemas que, acrescentados aos de índole conceptual já indicados com anterioridades, poderiam surgir coa aplicação de impostos verdes. Teríamos que sinalar assim que estes impostos nom serviriam, em geral, para acadar o objectivo de equidade na distribuição das exacções, porque as

| IMPOSTOS SOBRE PRODUTOS NALGÚNS ESTADOS (*) | | | |
|---|---|--|---|
| ESTADO | PRODUTO | PROPOSITO | APLIÇÃO |
| FINLÁNDIA | Envases non retornáveis Azeites Lubrificantes Petróleo e derivados | Incent. Obt. Ingr. Obt. Ingr. | 1976– 1987– 1972– |
| FRANÇA | Azeites Lubrificantes | Obt. Ingr. | 1981– |
| ALEMANHA | Azeites Lubrificantes | Obt. Ingr. | 1969– |
| ITÁLIA | Bolsas plásticas Azeites Lubrificantes | Incent. Obt. Ingr. | 1988– 1988– |
| SUÉCIA | Azeites Fertilizantes Pesticidas Pilas Hg/Cd Envases de Bebidas | Obt. Ingr. O.I. / Inc. O.I. / Inc. O.I. / Inc. O.I. / Inc. | 1984– 1984– 1984– 1973–1984 1973–1984 |
| HOLANDA | Azeites Lubrificantes Azeites Minerais Carburantes de Automóveis | Obt. Ingr. Obt. Ingr. Obt. Ingr. | 1979– 1972– 1981– |

* Fonte: OWENS, S., ANDERSON, V. e BRUNSKILL, I., 1990

empresas gravadas possivelmente trasladariam aos consumidores, total ou parcialmente, a sua carga fiscal mediante o incremento dos preços dos seus produtos, o que se agregaria aos próprios efeitos dos gravames ecológicos directos sobre os particulares⁸. Neste senso é provável que induzam efeitos regressivos (por exemplo, os preços do combustível para o aquecimento se incrementariam, pero dada a diferença de capacidades económicas de partida, a incidência impositiva seria desfavorável para os mais pobres), o que faria necessárias medidas compensatórias, bem pola via do gasto, bem mediante alterações simultâneas doutros impostos (como redução das detracções do imposto sobre a renda para os grupos de menores ingressos...). Também surgiriam problemas de conseguir-se os fins desejados. Se incrementamos a presom fiscal por meio dos eco-impostos

é evidente que se dará um processo de substituição de figuras e que uma boa parte da arrecadação pública se obterá por esta via. Paradoxalmente o êxito dos impostos verdes produziria um importante problema à Fazenda Pública, que se enfrentaria a fontes de ingressos mais aleatórias. Por último, depois de implantar impostos contra a contaminação, talvez se originassem efeitos perversos sobre algumas variáveis económicas, acentuando-se problemas como o da inflação (azuzada por incrementos de preços de alguns produtos) ou o da perda de competitividade a nível internacional.

A jeito de conclusão indicar que os impostos verdes apresentam muitos pontos débeis, mesmo incoerências com o que deveria ser uma postura ambientalista, mas não se pode nem se deve negar a sua utilidade para alcançar melhoras no meio natural desde uma situação de progressiva degradação. Entendemos que é provável que ante a aparição destas novas pautas no sistema económico, os agentes percebam o custo dos danos ecológicos ocasionados e tentem evitá-los. De conseguirmos isso, um primeiro passo estaria dado...

NOTAS

1 BROWN, L.R. (Ed.): *La situación en el mundo*. Apóstrofe-Centro de Investigación para la Paz, Madrid 1991.

2 Em muitos países nos que existe este tipo de regulações a indústria evitou a miúdo a execução completa das normas de política ambiental. A ameaça de ajustar o custo de cumprimento das normas sobre emissões contaminantes com redução do emprego explica esta situação.

Asemade estas regulamentações podem ser utilizadas pela indústria estabelecida como barreira de entrada a novas empresas, já que a normativa legal directa normalmente é indulgente respeito aos integrantes do sector pero restritiva no caso de novas instalações.

3 Imaginemos que queremos contrarrestar o progressivo aquecimento do planeta. As emissões de dióxido de carbono, responsáveis de boa parte desde fenómeno, devem ser reduzidas. A baixa nas emissões de CO₂ só se pode conseguir com uma menor queima de carburantes fósseis, pero ante isso os instrumentos tradicionais para o controlo da poluição (regulações, estándares de emissões...) som inajeitados, algo que não ocorre com imposto sobre o uso do carburantes.

Sem embargo, en certas circunstâncias é imprescindível a existência de mecanismos reguladores complementários ou mesmo substitutivos dos instrumentos fiscais mencionados (resíduos perigosos, seguros ante o funcionamento defectuosos de outras medidas...).

4 Por exemplo, em Alemanha, onde Democrístiáns, Liberais, Social Demócratas e Verdes coincidem na necessidade de reduzir as emissões de gases causantes do efeito invernadeiro por meio de impostos. De feito, esta ideia surgiu no próprio partido ecologista e foi primeiramente assumida pelo SPD a começos de 1989.

5 De feito a regulatória semelha ser a única via para combater o deterioro ambiental no Estado espanhol. A falha de interesse e imaginação fai que outras medidas, entre elas a imposição "verde", não sejam consideradas polos responsáveis públicos, algo problemático se lembramos as limitações que uma aproximação unidireccional pode introduzir, devaluando a política ambiental e fazendo-a menos eficiente.

6 Em Noruega e Suécia garante-se uma vantagem impositiva para aqueles dotados de catalizador, mentres que em Alemanha a discriminação positiva afecta em maior medida aos veículos de maior tamanho, já que as equipas anti-contaminantes elevam fortemente o seu preço.

7 Em Holanda aplica-se uma diferenciação impositiva apartir do Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA), reduzindo os tipos para aqueles bens que se produzem num sector potencialmente contaminante com tecnologia e efeitos "limpos" e elevando-se para os seus homónimos contaminadores.

8 As empresas poderiam repercutir as cargas originadas por utilização de produtos contaminantes, por emissões de desperdícios, etc. Os contribuintes enfrentariam-se ademais aos próprios impostos sobre os produtos contaminantes que consumem.

BIBLIOGRAFIA

LOSKE, R. :

"Ecological Taxes, Energy Policy and Greenhouse Gas Reductions: A German Perspective", em *The Ecologist* 21, nº. 4, 1991.

OWENS, S., ANDERSON, V. e BRUNSKILL, I. :

"Green Taxes. A Budget Memorandum", em *Green Paper* nº. 2, Londres 1990.

POSTEL, S. e FLAVIN, Ch. :

"Remodelación de la Economía Mundial", em *La situación en el mundo*, BROWN, L. (Ed.), Madrid 1991.