

Impostos com relevância ambiental: Que evolução?

Emídio Lopes, *Chefe de Divisão*

Serviços prospetiva e planeamento, Divisão de Estratégia, Planeamento e Estatística

Sumário Executivo

Este trabalho versa sobre a evolução em Portugal da política fiscal ambiental, nomeadamente, pretende-se conhecer a evolução dos impostos com relevância ambiental. Por outro lado, sendo os benefícios e deduções fiscais e as taxas de imposto reduzidas a outra face da carga fiscal, pretende-se também ter noção da relevância da despesa fiscal na persecução da política fiscal ambiental. Para o efeito, antecedeu-se a análise de uma breve introdução teórica aos impostos ambientais e às definições estatísticas dos mesmos.

Embora o objetivo principal dos sistemas fiscais seja angariar receitas para o Estado, para que este possa desempenhar as suas funções públicas, os vários sistemas de tributação, também podem simultaneamente desempenhar um papel orientador de comportamento. Tornar o código fiscal mais verde pode permitir ao governo aproveitar a sua estrutura fiscal para ajudar a alcançar os seus objetivos ambientais.

Apesar do número de impostos com relevância ambiental ter crescido no tempo, constatamos que em termos relativos, esta receita fiscal perde peso quer em relação ao PIB quer em relação ao total de impostos mais contribuições sociais efetivas, para o período em análise. Se em 1995, os Impostos com relevância ambiental representavam cerca de 2.981 milhões de euros, em 2022 já representavam cerca de 4.647 milhões de euros, no entanto, o peso do total de impostos com relevância ambiental caiu em relação ao PIB e em relação ao total da receita fiscal, com efeito, passou de 3,3% em 1995 para 1,9% do PIB em 2022 e de 11,5% em 1995 para 5,3% em 2022 em relação ao total da receita fiscal adicionada das contribuições sociais efetivas. Esta tendência é também observada a nível da União Europeia.

Em termos setoriais, constata-se o predomínio da responsabilidade do seu pagamento por parte das famílias, com exceção do setor da energia em que existe uma partilha entre as famílias e os setores produtores e no setor dos transportes onde se observa uma tendência de equalização ao longo do tempo.

Embora não se possa fazer uma comparação direta, entre a despesa fiscal e a receita de impostos neste trabalho, dado que a primeira se encontra numa ótica de contabilidade pública e a segunda numa ótica de contabilidade nacional, no entanto, observa-se a pouca relevância dada à proteção do ambiente em termos de despesa fiscal, com efeito, a despesa fiscal em termos de proteção do ambiente era de 80,2 milhões de euros em 2021 e 81,2 em 2022, representando cerca de 0,6 e 0,5% do total da despesa fiscal para 2021 e 2022 respetivamente, predominando a despesa fiscal em Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (IRC), Impostos Especiais de Consumo (IEC) e Imposto Sobre Veículos (ISV).

Executive summary

This work deals with the evolution of environmental tax policy in Portugal, namely, the aim is to understand the evolution of taxes with environmental relevance. On the other hand, with tax benefits and deductions and reduced tax rates being the other side of the tax burden, the aim is also to understand the relevance of tax expenditure in the pursuit of environmental tax policy. To this end, the analysis was preceded by a brief theoretical introduction to environmental taxes and their statistical definitions.

Although the main objective of tax systems is to raise revenue for the State so that it can perform its public functions, the various taxation systems can also simultaneously play a role in guiding behaviour. Greening the tax code can allow the government to leverage its tax structure to help achieve its environmental goals.

Although the number of taxes with environmental relevance has grown over time, we note that in relative terms, this tax revenue loses weight both in relation to GDP and in relation to total taxes plus effective social contributions, for the period under analysis. If in 1995, taxes with environmental relevance represented around 2,981 million euros, in 2022 they already represented around 4,647 million euros, however, the weight of total taxes with environmental relevance fell in relation to GDP and in relation to the total of tax revenue, in effect, went from 3.3% in 1995 to 1.9% of GDP in 2022 and from 11.5% in 1995 to 5.3% in 2022 in relation to total tax revenue plus social contributions effective. This trend is also observed at European Union level.

In sectoral terms, there is a predominance of responsibility for payment on the part of families, except for the energy sector where there is a partition between families and the producing sectors and in the transport sector where there is a tendency towards equalization over time.

Although a direct comparison cannot be made between tax expenditure and tax revenue in this work, given that the first is from a public accounting perspective and the second from a national accounting perspective, however, there is little relevance given to environmental protection in terms of tax expenditure, in fact, tax expenditure in terms of environmental protection was 80.2 million euros in 2021 and 81.2 in 2022, representing around 0.6 and 0.5 % of total tax expenditure for 2021 and 2022 respectively, with tax expenditure predominating in Corporate Income Tax (IRC), Special Consumption Taxes (IEC) and Vehicle Tax (ISV).

Índice

Introdução.....	5
1. Os impostos Ambientais – Princípios Teóricos.....	6
2. Definição Estatística	8
3. Impostos com relevância ambiental, por categoria e por imposto	9
4. Taxas com relevância ambiental, por categoria e por taxa	10
5. A evolução em Portugal dos impostos com relevância ambiental	11
6. Impostos sobre a energia no total da receita de impostos com relevância ambiental, nos países da União Europeia	16
7. Despesa Fiscal	17
Conclusão	21
Referências.....	22

Introdução

Este trabalho versa sobre a evolução em Portugal da política fiscal ambiental, nomeadamente, pretende-se conhecer a evolução dos impostos com relevância ambiental. Por outro lado, sendo os benefícios e deduções fiscais e as taxas de imposto reduzidas a outra face da carga fiscal, pretende-se também ter noção da relevância da despesa fiscal na persecução da política fiscal ambiental. Com este trabalho pretende-se ficar a conhecer melhor a importância da política fiscal ambiental na persecução dos objetivos ambientais.

Em primeiro lugar, vai procurar contextualizar-se teoricamente a política fiscal ambiental e as definições estatísticas que subjazem a esta política fiscal.

Posteriormente, vai procurar analisar-se a evolução estatística dos impostos com relevância ambiental para o período de 1995 a 2022 para Portugal, de acordo com a definição estatística de imposto de acordo com o Sistema Europeu de contas socorrendo-nos dos dados estatísticos do INE. Adicionalmente, contextualizar-se-á esta evolução à luz da evolução da União Europeia a 27 membros, com os dados do EUROSTAT.

A análise da despesa fiscal far-se-á recorrendo aos relatórios da despesa fiscal da Autoridade Tributária e Aduaneira. No entanto, esta análise, será limitada tendo em conta que o relatório é realizado com os dados em contabilidade Pública, o que gera diferenças quer de valores, quer de classificação de impostos, no entanto, e com as devidas cautelas permite-nos tirar algumas conclusões.

Ressalva-se assim uma limitação deste trabalho, dado que não foi possível ter uma imagem completa da política fiscal, em virtude da ausência de dados comparáveis entre a receita e a despesa fiscal verdes.

1. Os impostos Ambientais – Princípios Teóricos

O objetivo principal dos sistemas fiscais é angariar receitas para o Estado, para que este possa desempenhar as suas funções públicas, mas os vários sistemas de tributação, também podem simultaneamente desempenhar um papel orientador de comportamento. Tornar o código fiscal mais verde pode permitir ao governo aproveitar a sua estrutura fiscal para ajudar a alcançar os seus objetivos ambientais. Pode visar os principais pontos de pressão onde o sistema fiscal se cruza com decisões financeiramente sensíveis que podem afetar significativamente o comportamento. Embora o conceito de instrumentos fiscais orientados para o ambiente não seja novo (Irwin e Liroff 1974), o foco nas alterações climáticas criou uma dinâmica para examinar as formas como os instrumentos fiscais podem reduzir as emissões de gases com efeito de estufa.

A tributação verde não se limita, portanto, a submeter o cidadão a um imposto obrigatório para garantir os recursos orçamentais do Estado. Incentiva-o a proteger os recursos hídricos, o solo, o ar e a natureza, tentando limitar os resíduos, reduzir o consumo de energia e as emissões de poluentes resultantes do funcionamento de fábricas ou dos transportes e alterar padrões de consumo final (BALLANDRAS-ROZET Christelle, 2019). Para além do simples instrumento regulamentar, a ferramenta fiscal tem uma dimensão económica pela qual o contribuinte é obrigado a ter em conta os efeitos das suas ações no ambiente.

Os impostos verdes podem ter dois efeitos sobre o comportamento dos agentes económicos consoante a política pública que se pretenda prosseguir – aumentos de impostos que desencorajam atividades ou produtos que são prejudiciais ao ambiente e reduções de impostos que encorajam aqueles que são ambientalmente benéficos. Em ambos os casos, os instrumentos fiscais devem basear-se em princípios fiscais tradicionais que consideram questões de equidade, efeito económico e viabilidade administrativa, mas também se baseiam num princípio adicional – o impacto ambiental do instrumento fiscal (Janet, 2007).

Os impostos ambientais podem-se basear em diferentes teorias, que por vezes podem-se sobrepor.

No início do século XX, A.C. Pigou apresentou pela primeira vez o conceito de que os impostos poderiam capturar os custos das atividades privadas que de outra forma seriam suportados pela sociedade e aplicá-los às atividades que geram os custos (Pigou, 1920). Ao internalizar esses custos externos (embora Pigou não tenha utilizado esses termos), um imposto poderia refletir o custo ambiental real da atividade e incorporar esse custo na tomada de decisões do sector privado.

Uma teoria relacionada é o princípio do poluidor-pagador, que começou principalmente como uma proibição de subsídios governamentais para medidas de controlo da poluição, mas é frequentemente apresentado como algo semelhante ao princípio da internalização dos custos. Desenvolvido em 1972 pela OCDE e retomado pela Declaração do Rio de 1992, o princípio do poluidor-pagador inclui uma componente preventiva, uma vez que visa cobrar aos agentes económicos o custo das medidas de prevenção de acidentes. Possui também uma componente curativa que consiste na integração das despesas relacionadas com a limpeza e recuperação de um local após um desastre. Em ambos os casos, a internalização é apenas parcial, uma vez que apenas o custo das medidas razoáveis é imputado ao poluidor.

Finalmente, a teoria do duplo dividendo (Pearce 1991), também conhecida como reforma fiscal ecológica (Von Weizsäcker e Jesinghaus 1992), utilizaria as receitas arrecadadas sob qualquer

uma destas teorias para reduzir alguma carga fiscal existente, tais como impostos sobre o trabalho que pode estar a prejudicar a economia. O imposto ambiental produziria o primeiro dividendo – ambiental, e o alívio fiscal produziria o segundo dividendo – económico (Milne 2003).

Estas teorias partilham, em termos gerais, a ideia de que ajustar o cálculo económico pode resultar em resultados economicamente eficientes e mais benéficos do ponto de vista ambiental. Poucos impostos verdes executam perfeitamente estas teorias, dados os desafios, tais como, identificar e implementar o custo externo exato para a internalização, mas as teorias orientam a conceção e certamente contribuem fortemente para o discurso político em torno da sua promulgação.

As reduções de impostos verdes têm uma base mais pragmática. Ao conceder um crédito fiscal, uma dedução, uma isenção ou uma taxa de imposto reduzida que de outra forma não estaria disponível, o governo encontra uma forma de incentivar um produto ou atividade ambientalmente mais eficiente. A principal motivação é alcançar um determinado benefício ambiental através do subsídio ou isenção fiscal que de outra forma não ocorreriam, e não para tornar o mercado economicamente mais eficiente ou racional. Se os custos fossem totalmente internalizados, a procura destas medidas poderia diminuir.

As reduções dos impostos verdes têm um efeito fiscal muito diferente dos aumentos de impostos, reduzindo obviamente o fluxo de receitas para o Estado em vez de o aumentar. Esta diferença pode ter consequências políticas significativas. Os aumentos de impostos são muitas vezes politicamente impopulares, a menos que sejam acompanhados de benefícios fiscais compensatórios, embora os constituintes possam acolher com agrado cortes de impostos dos quais podem beneficiar. Contudo, como explicou Stanley Surrey quando apresentou o termo “despesas fiscais”, os incentivos fiscais direcionados têm o mesmo impacto fiscal que as dotações diretas e, na verdade, são despesas governamentais (Surrey 1973).

2. Definição Estatística

Para efeitos estatísticos, considera-se que uma *determinada receita é considerada como um imposto de relevância ambiental se, a sua base tributável é uma unidade física (ou um substituto de uma unidade física) de algo que tem um impacto negativo específico e comprovado no ambiente e que é identificado no Sistema Europeu de Contas como um imposto* (EUROSTAT, 2013).

Adicionalmente, a definição estatística de imposto é: *“Os impostos são pagamentos obrigatórios sem contrapartida cobrados pelas Administrações públicas. O termo “sem contrapartida” significa, neste contexto, que as Administrações públicas não oferecem, diretamente, nada em troca à unidade institucional que está a efetuar o pagamento, embora possam usar esses fundos para o fornecimento de bens e serviços para outras unidades institucionais ou para a comunidade como um todo.”*¹

A definição de imposto com relevância ambiental coloca ênfase no efeito de um determinado imposto em termos do seu impacto no custo das atividades e nos preços dos produtos que têm um efeito negativo no ambiente.

O efeito ambiental de um imposto resulta principalmente do impacto que tem nos preços relativos dos produtos e no nível das atividades, em combinação com as elasticidades de preços relevantes.

O termo “impostos ambientais” é por vezes interpretado como significando impostos Pigouvianos.

Um imposto Pigouviano é um imposto cobrado aos indivíduos ou empresas pelo envolvimento em atividades que criam efeitos colaterais adversos para a sociedade. Os efeitos colaterais adversos são aqueles custos que não estão incluídos no preço de mercado do produto. Estes incluem a poluição ambiental, as pressões sobre os cuidados de saúde públicos decorrentes da venda de produtos do tabaco e quaisquer outros efeitos secundários que tenham um impacto externo negativo.

Na prática, a aplicação da teoria fiscal de Pigou enfrenta a dificuldade de calcular que nível de imposto irá contrabalançar a externalidade negativa, ou seja, que taxa de imposto equivale aos custos sociais marginais. Além disso, os impostos Pigouvianos deveriam ser cobrados diretamente sobre a externalidade negativa ou sobre bases tributárias que sejam indicadores muito próximos dos custos sociais, como as emissões.

Dadas as dificuldades com a estimativa das taxas de imposto Pigouvianas, os impostos ambientais, incluem mais do que os impostos Pigouvianos, tal como descritos na teoria económica. Por exemplo, a taxa de um imposto sobre os produtos energéticos pode ser definida tendo em mente motivos fiscais e pode ser superior aos danos marginais resultantes da produção e utilização dos produtos energéticos.

Estudos avançados demonstram que, para os bens poluentes, a taxa de imposto não deve variar apenas de acordo com os custos sociais, mas também de acordo com a elasticidade da procura. De acordo com a regra de Ramsey, a taxa de imposto de um imposto fiscal ótimo é definida inversamente proporcional à elasticidade-preço da procura para a base tributária, ou seja,

¹ INE 2023, Impostos e taxas com relevância ambiental

quanto mais inelástica for a procura, maior será a taxa de imposto. Isto minimiza os chamados «custos de peso morto» dos impostos, ou seja, a distorção das atividades económicas pela tributação. O peso relativo que deve ser atribuído às componentes Pigouviana e Ramsey é determinado pelos custos marginais dos fundos públicos.

3. Impostos com relevância ambiental, por categoria e por imposto

O INE publica a conta satélite do ambiente anualmente onde se incluem os impostos com relevância ambiental. De acordo com o INE os impostos com relevância ambiental para Portugal, agrupados por categorias, são os seguintes:

1 – Categoria da Energia:

- Imposto sobre os produtos petrolíferos e energéticos (ISP)
- Taxa de exploração sobre as instalações elétricas
- Taxa sobre lâmpadas de baixa eficiência energética
- Taxa do sistema de gestão dos consumos intensivos de energia
- Licenças de emissão de gases com efeito de estufa
- Prestação para a constituição e manutenção obrigatória de reservas de produtos petrolíferos
- Taxa de regulação e supervisão do Sistema Petrolífero Nacional

2 – Categoria da Poluição:

- Taxa sobre embalagens não reutilizáveis - ECOL-EMB
- Contribuição sobre os sacos de plástico leves
- Contribuição sobre as embalagens de utilização única
- Taxa de recursos hídricos (componentes E e O)
- Licença Especial de Ruído
- Taxa de carbono sobre as viagens aéreas e marítimas

3 – Categoria dos Recursos

- Taxa de licenciamento anual para o exercício da pesca e utilização das artes
- Taxa de regulação dos serviços de águas e resíduos
- Taxa de regulação da qualidade da água para consumo humano
- Licenças de caça e pesca

4 – Categoria dos Transporte

- Imposto automóvel / Imposto sobre veículos (IA / ISV)
- Imposto único de circulação (IUC)

4. Taxas com relevância ambiental, por categoria e por taxa

Adicionalmente e com a conta satélite do ambiente, são publicadas também, agrupadas por categorias, as taxas com relevância ambiental.

1 – Categoria da Poluição

- Taxas de recolha e tratamento de resíduos sólidos
- Taxas de salubridade e saneamento
- Taxa de gestão do sistema de reciclagem de embalagens de vidro, papel, plástico, metal e madeira
- Taxa de gestão do sistema de reciclagem de medicamentos e produtos fitossanitários
- Taxa de gestão do sistema de reciclagem de óleos lubrificantes usados
- Taxa de gestão do sistema de reciclagem de pneus
- Taxa de remoção, bloqueamento e depósito de veículos e de gestão do sistema de reciclagem de veículos em fim de vida
- Taxa de gestão do sistema de reciclagem de equipamentos eléctricos e electrónicos
- Taxa de gestão do sistema de reciclagem de pilhas, baterias e acumuladores
- Taxa de gestão de resíduos
- Taxa de recolha de cadáveres de animais mortos na exploração agrícola

2 – Categoria dos Recursos

- Taxa de recursos hídricos (componentes A, I e U)
- Taxa de exploração de termas

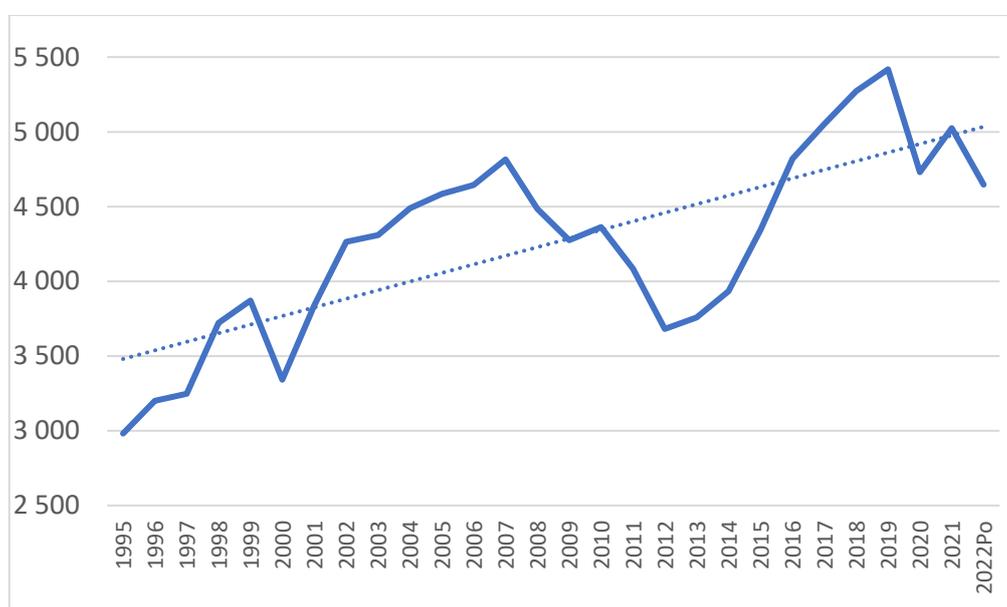
As taxas com relevância ambiental são aqui referidas por uma questão de memória não sendo objeto de análise.

5. A evolução em Portugal dos impostos com relevância ambiental

Se em 1995, os Impostos com relevância ambiental representavam cerca de 2.981 milhões de euros, em 2022 já representavam cerca de 4.647 milhões de euros, representando uma taxa de variação média anual de 1,7% para o período em análise (ver Figura 1).

Apesar do seu crescimento contínuo, apresenta três momentos, por razões diferentes, de quebra na receita. O primeiro momento corresponde aos anos de 2000 e 2001, o segundo momento ao período de 2007 a 2012 e por último o terceiro momento ao ano de 2022.

Figura 1 – Impostos com relevância ambiental (M€)



Fonte: INE

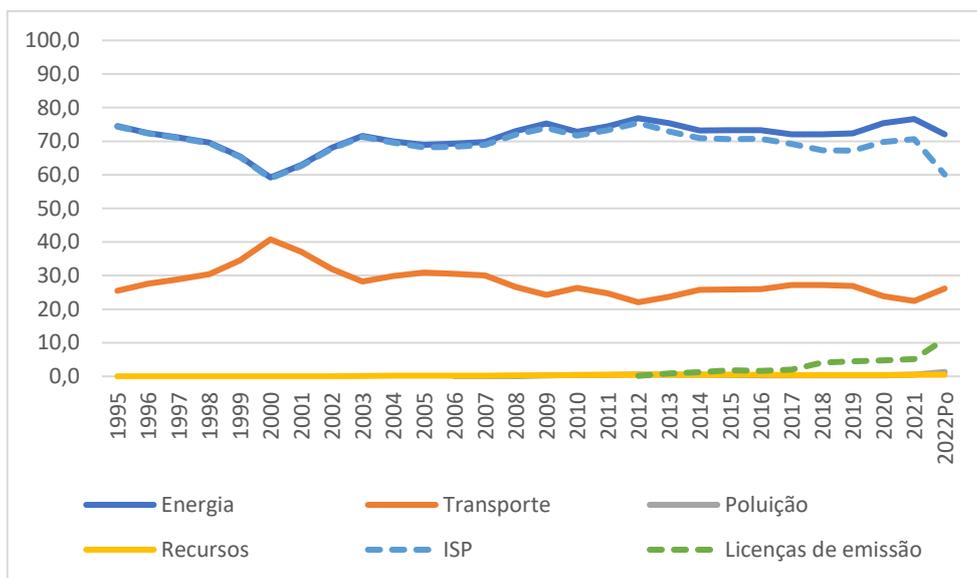
A análise das quebras de receita não pode ser dissociada da análise de cada um dos impostos per si. Com efeito, só a receita do ISP representava cerca de 74% em 1995 (60% em 2022) e a totalidade da receita sobre os transportes adicionada à receita do ISP, representavam cerca de 99,8% em 1995 (86,2% em 2022) – ver Figura 2.

Assim, percebe-se que a maioria da receita fiscal corresponde à receita do ISP e à receita dos impostos sobre os transportes. Nos últimos anos (2018 a 2022) a receita das Licenças de emissão de gases com efeito de estufa passa gradualmente a ter representatividade (11% da receita total em 2022).

As receitas fiscais provenientes das categorias “Recursos” e “Poluição”, representavam praticamente 0% em 1995 e representam em 2022 cerca de 1,8% da receita total de impostos com relevância ambiental. Para este aumento em muito contribui a “Taxa de carbono sobre as viagens aéreas e marítimas” da categoria “Poluição” cuja cobrança se iniciou em 2021 representando cerca de 0,8% do total da receita de impostos com relevância ambiental em 2022.

Assim, torna-se necessário analisar o ISP e os impostos sobre os transportes de forma individual.

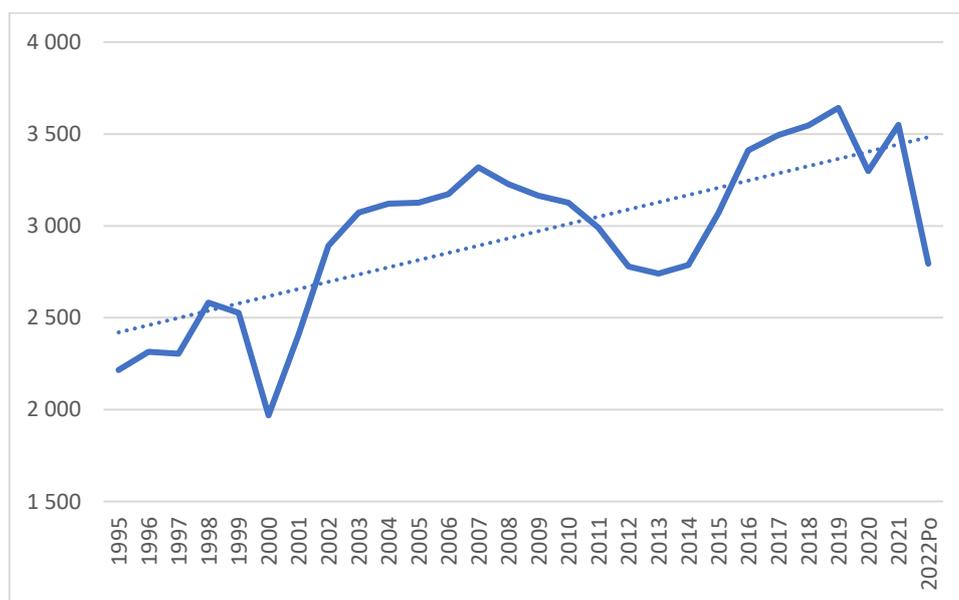
Figura 2 – Estrutura dos Impostos com relevância ambiental por categoria



Fonte: INE

Da análise da evolução do ISP (ver Figura 3), observa-se uma tendência crescente ao longo do tempo da receita deste imposto. Adicionalmente, observam-se também três momentos de quebra na sua receita. O primeiro momento corresponde aos anos de 2000 e 2001 em que a taxa de ISP baixou para baixar o impacto do aumento do preço do petróleo; um segundo momento coincide com o início da crise internacional em 2008 e expressão maior em Portugal no período de 2011 a 2015 em que Portugal esteve sujeito a uma intervenção internacional baixando assim a procura interna; e um terceiro momento em 2022 em que para fazer face ao aumento internacional do preço do petróleo, o governo baixou a taxa de ISP. A redução substancial da receita do ISP em 2022 afetou positivamente a importância relativa dos restantes impostos com relevância ambiental.

Figura 3 – Impostos sobre os produtos petrolíferos – ISP (M€)

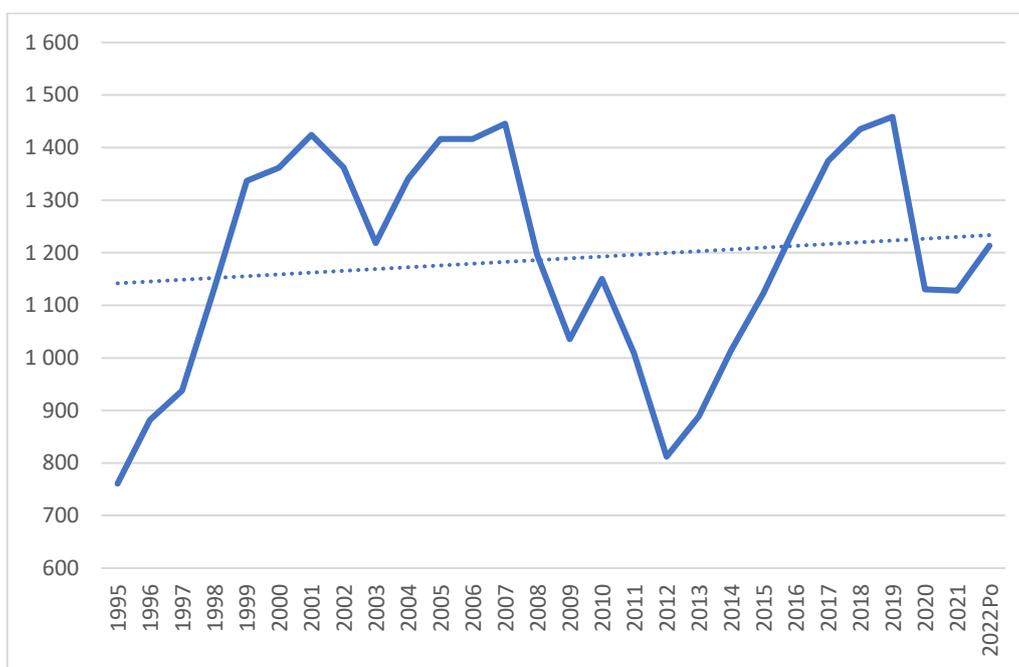


Fonte: INE

Já no que diz respeito aos impostos sobre os transportes (ver Figura 4), estes apresentam uma ligeira tendência de subida para o período em análise, no entanto, apresentam dois períodos de quebra na sua receita. Com efeito, o primeiro período corresponde à crise de 2003 e o segundo período corresponde aos anos de 2008 a 2015.

Neste caso e para este tipo de impostos, o segundo período de quebra encerra em si mesmo duas causas para esta quebra. A primeira causa diz respeito a uma quebra de série, com efeito a série apresenta uma quebra de estrutura a partir do ano 2007 com a criação do imposto único de circulação e com o imposto sobre os veículos (e consequentemente com a abolição dos seguintes impostos: Imposto municipal sobre veículos, Imposto de circulação, Imposto de camionagem e dos Outros impostos sobre os transportes), já a segunda causa diz respeito à crise económica que Portugal viveu de 2011 a 2015 com a consequente quebra de procura (ver Figura 4).

Figura 4 – Impostos sobre os Transportes (M€)



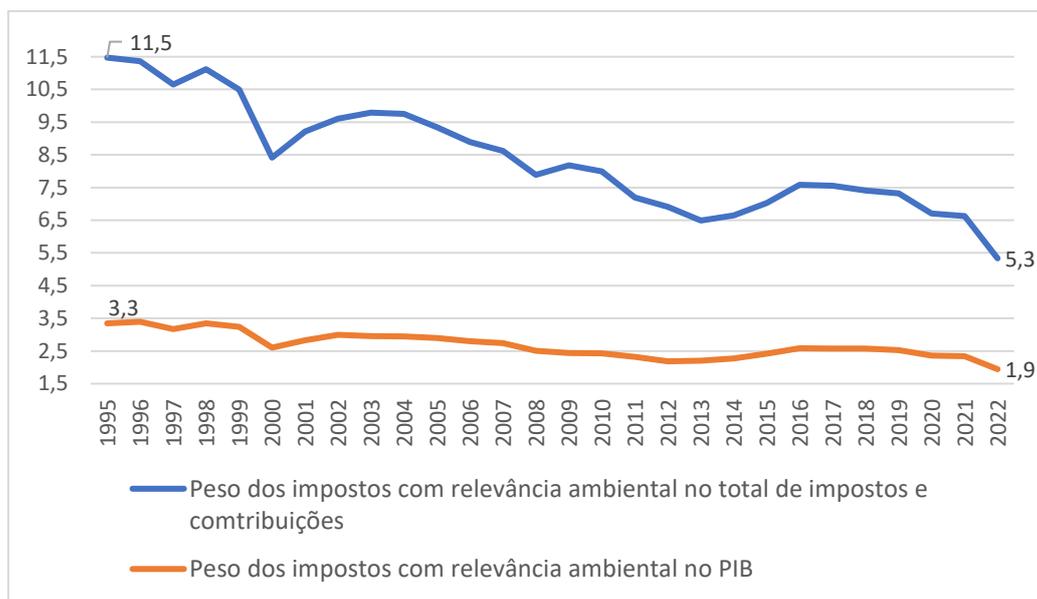
Fonte: INE

Apesar de a carga fiscal em Portugal (obtida pela divisão da soma das receitas tributárias e das contribuições sociais efetivas pelo PIB) apresentar uma tendência crescente no tempo, passando de 29,2% em 1995 para 36,4% em 2022, o peso do total de impostos com relevância ambiental caiu em relação ao PIB, com efeito, passou de 3,3% em 1995 para 1,9% em 2022 (ver Figura 5).

Se olharmos para o peso dos impostos com relevância ambiental no total das receitas tributárias e das contribuições sociais efetivas, verificamos que o seu peso relativo cai de 11,5% em 1995 para 5,3% em 2022.

Assim, podemos constatar que, embora apresentem crescimento, os impostos com relevância ambiental perdem peso face ao maior crescimento quer do PIB quer das outras receitas fiscais.

Figura 5 – Peso dos impostos com relevância ambiental (%)



Fonte: INE; cálculos Secretaria-Geral do Ambiente

Analisando a receita dos impostos com relevância ambiental do ponto de vista setorial por categoria, constata-se o seguinte (ver Quadro 1):

- Na categoria da Energia, existe uma partição da responsabilidade no seu pagamento entre os produtores e as famílias, com uma ligeira predominância dos setores de atividade;
- Na categoria dos Transportes, a partição da responsabilidade no pagamento destes impostos entre produtores e famílias, já não é tão evidente. Com efeito, em todo o período as famílias têm mais responsabilidade no pagamento destes impostos que representavam para estas últimas 74% em 2006 e 49% em 2021;
- Na categoria da poluição, se nos anos de 2006 e 2007 o maior pagamento desta categoria de impostos recaía sobre os produtores, a partir de 2008 a responsabilidade inverteu-se, havendo maior responsabilidade das famílias. Com efeito, o peso das famílias no pagamento desta categoria de impostos representava cerca de 27% do total desta categoria em 2006 e cerca de 78% em 2021;
- Na categoria dos recursos, predomina uma maior responsabilidade no pagamento destes impostos por parte das famílias, representando cerca de 88% do total desta categoria em 2006 e cerca de 61% em 2021.

Quadro 1 – Estrutura setorial dos Impostos com relevância ambiental

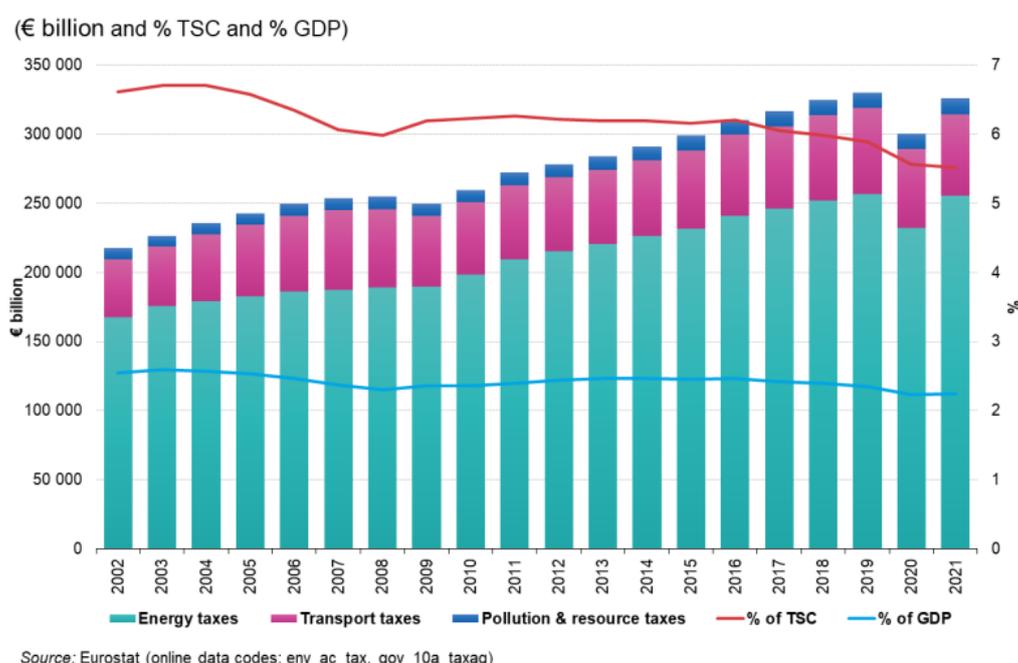
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Energia																
Total dos Ramos de Atividade	52	53	55	55	55	55	47	48	48	50	50	50	51	50	52	53
Famílias	46	45	43	43	43	43	50	49	49	47	47	47	46	47	45	44
Outros empregos	2	2	2	2	2	2	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Transporte																
Total dos Ramos de Atividade	26	27	26	26	29	32	40	44	44	42	44	43	43	46	49	51
Famílias	74	73	74	74	71	68	60	56	56	58	56	57	57	54	51	49
Poluição																
Total dos Ramos de Atividade	73	72	49	66	34	34	36	34	40	35	30	31	31	31	30	22
Famílias	27	28	51	34	66	66	64	66	60	65	70	69	69	69	70	78
Recursos																
Total dos Ramos de Atividade	12	19	17	16	40	37	37	44	46	43	44	48	48	48	48	39
Famílias	88	81	83	84	60	63	63	56	54	57	56	52	52	52	52	61
Total																
Total dos Ramos de Atividade	44	45	47	48	48	49	45	47	47	48	48	52	52	52	52	52
Famílias	55	54	51	51	51	49	53	51	51	50	49	46	46	46	46	46
Outros empregos	1	1	1	2	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2

Fonte: INE; cálculos Secretaria-Geral do Ambiente

6. Impostos sobre a energia no total da receita de impostos com relevância ambiental, nos países da União Europeia

Comparando com a média da União Europeia, constatamos que a estrutura e a tendência são idênticas à que se verifica em Portugal. Com efeito, e em média para o período de 2002 a 2021, a UE regista um peso relativo mais elevado dos impostos sobre a energia no total dos impostos com relevância ambiental seguindo-se os impostos sobre os transportes tal como sucede em Portugal. Adicionalmente, evidencia uma perda de peso relativo dos impostos com relevância ambiental quer em relação ao PIB quer em relação ao total da receita de impostos acrescida das contribuições sociais efetivas ao longo do tempo (ver Figura 6).

Figura 6 – Receita de impostos com relevância ambiental por categoria e em percentagem da receita total de impostos e contribuições sociais efetivas (TSC) e em percentagem do PIB (GDP)



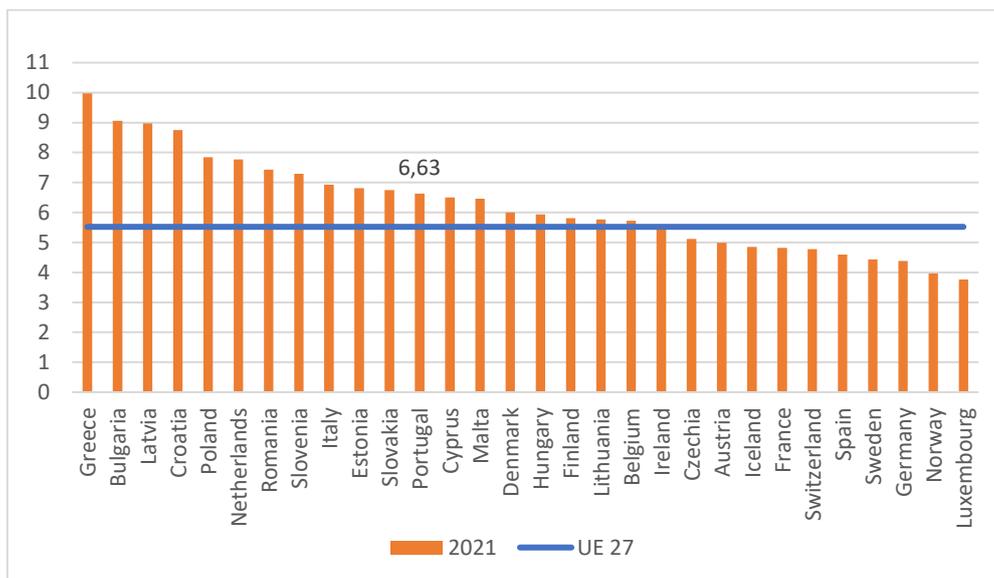
Fonte: Eurostat

Numa análise por países constatamos que Portugal se situa ligeiramente acima da média da UE 27, quer no peso relativo em relação ao PIB quer no peso relativo em relação à totalidade de impostos mais contribuições sociais efetivas (ver Figuras 7 e 8).

Comparando com os outros Estados-membro da União Europeia, em 2021, o “Peso dos impostos com relevância ambiental no total das receitas de impostos e contribuições sociais efetivas”, em Portugal, atingiu 6,6%, valor superior à média da UE que se fixou em 5,5%.

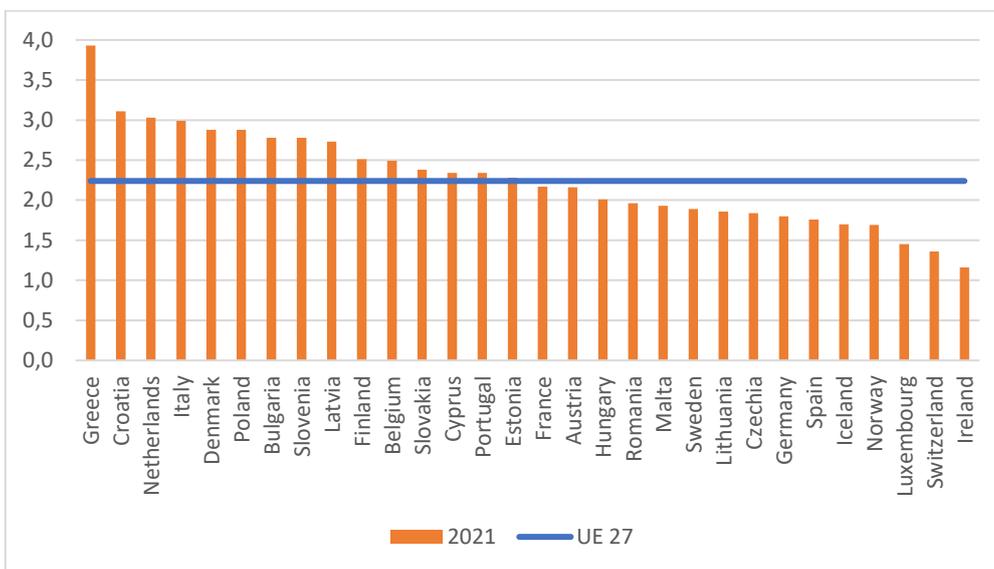
No que diz respeito ao seu peso no PIB, constata-se que o peso dos impostos com relevância ambiental no PIB em Portugal (2,3%) foi ligeiramente superior ao da média da UE27 (2,2%).

Figura 7 – Impostos com relevância ambiental em % do total de impostos e contribuições sociais efetivas



Fonte: Eurostat

Figura 8 – Impostos com relevância ambiental em % do PIB (2021)



Fonte: Eurostat

7. Despesa Fiscal

Para além de estudar a evolução da receita dos impostos com relevância ambiental, importa também analisar a evolução da despesa fiscal (receita que se deixa de cobrar), dado que, e tal como referido no primeiro ponto deste trabalho, a conceção de um crédito fiscal, uma dedução,

uma isenção ou a aplicação de uma taxa de imposto reduzida, pode ter os mesmos efeitos nas escolhas e comportamentos dos agentes económicos.

Para a prossecução de objetivos, designados de extrafiscais, são introduzidas no sistema fiscal medidas que visam proteger determinadas situações merecedoras de tutela ou incentivar determinados comportamentos ou atividades económicas. Estas medidas assumem diferentes formas, entre as quais se destacam as isenções fiscais, as deduções à matéria coletável ou à coleta, e as taxas preferenciais, que resultam numa redução ou diferimento de impostos devidos pelos contribuintes e das quais decorre uma potencial perda da receita fiscal que seria devida.

A despesa fiscal pode assumir uma das seguintes modalidades:

- **Isenção tributária:** a sua verificação impede total ou parcialmente a produção dos efeitos do facto constitutivo da obrigação de imposto;
- **Dedução à matéria coletável:** representa uma minoração sobre o *quantum* tributário sujeito a tributação;
- **Dedução à coleta:** esta dedução representa uma minoração uma redução do próprio imposto, efetuada após o apuramento da coleta que corresponde ao cálculo do imposto resultante da aplicação das taxas de tributação;
- **Diferimento de tributação:** esta modalidade corresponde a um adiamento do pagamento do imposto para um momento posterior;
- **Taxa preferencial:** consiste na redução das taxas de tributação face às taxas gerais do imposto, garantindo, por esta via, um menor nível de tributação.

A análise da despesa fiscal tem como fonte o relatório da Autoridade Tributária e Aduaneira de julho de 2023, incidindo sobre o ano de 2022. A estrutura do relatório não permite identificar com clareza todos os impostos associados ao Ambiente e Clima, não permitindo assim uma análise de conjunto. Por outro lado, este relatório foi elaborado numa ótica de contabilidade Pública, o que difere da análise efetuada neste trabalho até agora, que se encontra numa ótica de Contabilidade Nacional. A diferença entre as duas óticas contabilísticas pode não ser só de valores, mas também de classificação da receita fiscal (impostos versus taxas).

Adicionalmente, embora possamos analisar individualmente os seguintes impostos (classificados como de relevância ambiental): Imposto Único de Circulação – IUC, Imposto sobre os produtos petrolíferos – ISP e o Imposto sobre os veículos – ISV, a verdade é que devemos ter em atenção dois critérios. No primeiro critério, e embora o imposto possa ser classificado como de relevância ambiental, a despesa fiscal pode não ter tido intuitos ambientais; no segundo critério pode existir despesa fiscal associada a outros impostos, cujo objetivo seja ambiental.

Em complemento à tipologia de despesa fiscal, a classificação por função permite uma desagregação em sentido lato, demonstrando a interação entre o sistema fiscal e os objetivos extrafiscais.

Assim, e pela observação da despesa fiscal classificada por funções das Administrações Públicas, podemos perceber a evolução da despesa fiscal associada ao ambiente e clima, atento às limitações atrás mencionadas.

A classificação das funções das Administrações Públicas (COFOG) é utilizada para identificar a alocação da despesa pública de acordo com diferentes funções da governação. A estrutura de COFOG é composta por três níveis (Divisões, Grupos e Classes). As funções de governação identificadas pela COFOG são as seguintes: (1) Serviços gerais da administração pública; (2)

Defesa nacional; (3) Segurança e ordem pública; (4) Assuntos económicos, (5) Proteção ambiental; (6) Habitação e equipamentos coletivos; (7) Saúde; (8) Serviços culturais, recreativos e religiosos; (9) Educação; (10) Proteção social.

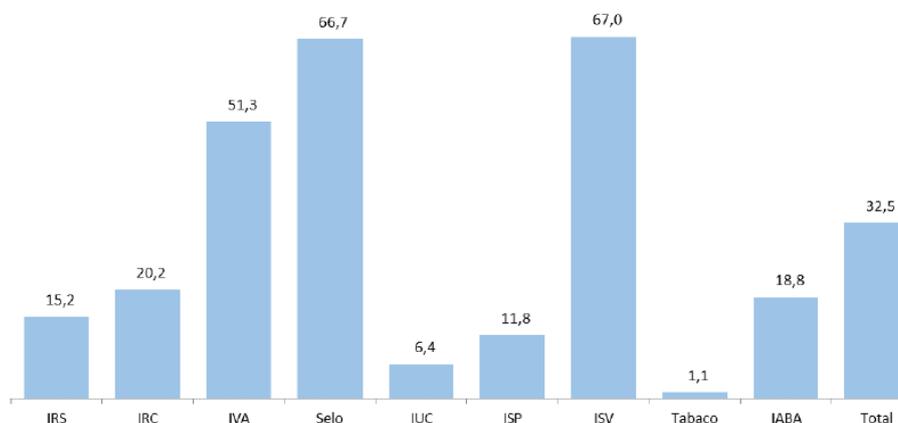
Dado que este trabalho incide sobre o Ambiente e Clima, estamos apenas interessados na classificação CF.05 – Proteção Ambiental (Ver Figura 9).

Figura 9 - COFOG - Classificação das Funções das Administrações Públicas

05	Proteção do ambiente
051	Gestão de resíduos
052	Gestão de águas residuais
053	Redução da poluição
054	Proteção da biodiversidade e da paisagem
055	Investigação e desenvolvimento em proteção do ambiente
056	Proteção do ambiente n.e.

Tal como pode ser observado pela Figura 10, a despesa fiscal total representa cerca de 32,5% da receita total, já a despesa fiscal associada ao ISV representa cerca de 67% da receita deste imposto, enquanto a despesa fiscal associada ao ISP e ao IUC representa cerca 11,8% e 6,4% da receita de cada imposto respetivamente.

Figura 10 – Despesa fiscal do Estado, em percentagem da receita fiscal



Fonte: AT 2023

Na análise pelas funções das Administrações Públicas, constatamos que, a despesa fiscal em “Proteção do ambiente”, foi cerca de 80,2 milhões de euros em 2021 e 81,2 em 2022, representando cerca de 0,6 e 0,5% do total da despesa fiscal para 2021 e 2022 respetivamente (ver Figura 11).

Figura 11 – Despesa Fiscal das Administrações Públicas por função

Função	Despesa fiscal		% do total	VH (%)
	milhões de euros			
	2021	2022	2022	2022/2021
CF.01 - Serviços gerais da Administração Pública	2,0	2,9	0,0	46,1
CF.02 – Defesa	56,5	22,8	0,1	-59,6
CF.03 - Segurança e ordem pública	7,2	6,6	0,0	-7,1
CF.04 - Assuntos económicos	12 616,8	16 165,2	93,0	28,1
CF.05 - Proteção do ambiente	80,2	81,2	0,5	1,2
CF.06 - Serviços de habitação e desenvolvimento coletivo	161,3	159,2	0,9	-1,3
CF.07 – Saúde	6,4	5,8	0,0	-9,3
CF.08 - Serviços recreativos, culturais e religiosos	86,5	86,1	0,5	-0,5
CF.09 – Educação	9,8	10,1	0,1	2,8
CF.10 - Proteção social	806,1	832,7	4,8	3,3
CF.11 - Relações internacionais	7,7	7,7	0,0	0,0
CF.12 - Criação artística	6,1	6,1	0,0	0,0
Total	13 846,5	17 386,5	100,0	25,6

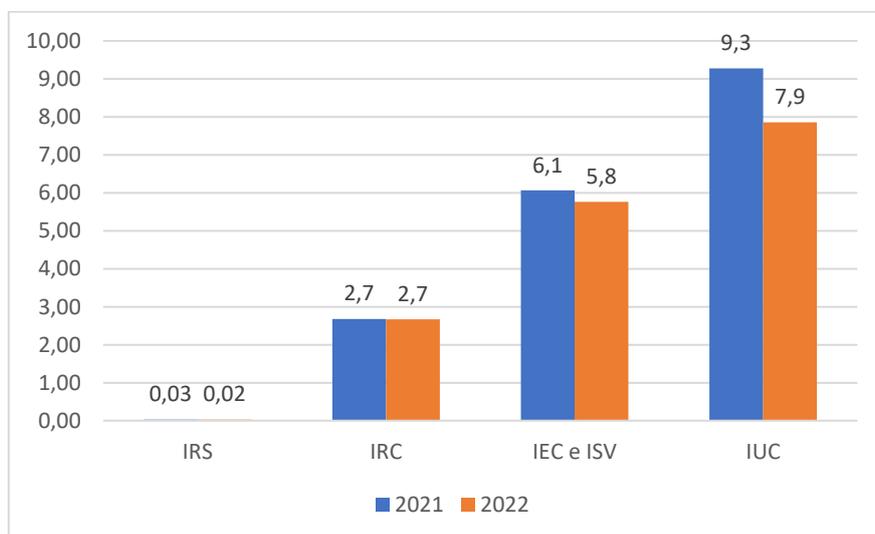
Fonte: AT 2023

Numa análise por imposto constatamos o seguinte no que à despesa fiscal em “Proteção do ambiente” diz respeito:

- IRS: A despesa fiscal em “Proteção do ambiente”, representa cerca de 0,03% e 0,02% em 2021 e 2022 respetivamente, do total da despesa fiscal neste imposto;
- IRC: A despesa fiscal em “Proteção do ambiente”, representa cerca de 2,7% em 2021 e 2022, do total da despesa fiscal neste imposto;
- IEC e ISV: A despesa fiscal em “Proteção do ambiente”, representa cerca de 6,1% e 5,8% em 2021 e 2022 respetivamente, do total da despesa fiscal nestes impostos;
- IUC: A despesa fiscal em “Proteção do ambiente”, representa cerca de 9,3% e 7,9% em 2021 e 2022 respetivamente, do total da despesa fiscal neste imposto

Nos restantes impostos não existe registo de despesa fiscal associada a esta função.

Figura 12 – Despesa fiscal do Estado, em percentagem da despesa fiscal de cada imposto



Do total de cerca de 81,2 milhões de euros classificados como despesa fiscal em proteção do ambiente em 2022, o IEC e ISV representam cerca de 49,5% e o IRC representa cerca de 47%, repartindo-se os restantes em 2,7% para o IUC e 0,7% para o IRS.

Constatamos assim que, existe uma preponderância na despesa fiscal dos impostos às empresas (IRC), nos impostos especiais sobre o consumo (IEC) e no imposto sobre veículos (ISV). Por outro lado, podemos também concluir que, os impostos que são classificados como de relevância ambiental, são utilizados na persecução de outras políticas públicas evidenciado nas diferentes funções que estes servem.

Conclusão

Embora o objetivo principal dos sistemas fiscais seja angariar receitas para o Estado, para que este possa desempenhar as suas funções públicas, os vários sistemas de tributação, também podem simultaneamente desempenhar um papel orientador de comportamento. Tornar o código fiscal mais verde pode permitir ao governo aproveitar a sua estrutura fiscal para ajudar a alcançar os seus objetivos ambientais.

No entanto, e apesar do número de impostos com relevância ambiental ter crescido no tempo, constatamos que em termos relativos, esta receita fiscal perde peso quer em relação ao PIB quer em relação ao total de impostos mais contribuições sociais efetivas, para o período em análise. Se em 1995, os Impostos com relevância ambiental representavam cerca de 2.981 milhões de euros, em 2022 já representavam cerca de 4.647 milhões de euros, no entanto, o peso do total de impostos com relevância ambiental caiu em relação ao PIB e em relação ao total da receita fiscal, com efeito, passou de 3,3% em 1995 para 1,9% do PIB em 2022 e de 11,5% em 1995 para 5,3% em 2022 em relação ao total da receita fiscal adicionada das contribuições sociais efetivas. Esta tendência é também observada a nível da União Europeia.

Em termos setoriais, constata-se o predomínio da responsabilidade do seu pagamento por parte das famílias, com exceção do setor da energia em que existe uma partição entre as famílias e os setores produtores e no setor dos transportes onde se observa uma tendência de equalização ao longo do tempo.

Embora não se possa fazer uma comparação direta, entre a despesa fiscal e a receita de impostos neste trabalho, dado que a primeira se encontra numa ótica de contabilidade pública e a segunda numa ótica de contabilidade nacional, no entanto, observa-se a pouca relevância dada à proteção do ambiente em termos de despesa fiscal, com efeito, a despesa fiscal em termos de proteção do ambiente era de 80,2 milhões de euros em 2021 e 81,2 em 2022, representando cerca de 0,6 e 0,5% do total da despesa fiscal para 2021 e 2022 respetivamente, predominando a despesa fiscal em IRC, IEC e ISV.

Referências

BALLANDRAS-ROZET Christelle (2019), Environmental taxation, Encyclopédie de l'Environnement, [en ligne ISSN 2555-0950].

Environmental taxes, A statistical guide, Eurostat Manuals and guidelines, 2013 Edition.

Impostos e taxas com relevância ambiental 2022, INE, Destaque, 9 de outubro 2023.

Irwin, W.A. and R. Liroff (1974), Economic Disincentives for Pollution Control: Legal, Political and Administrative Dimensions, Government Printing Office, Washington, DC.

Janet E. Milne (2007), Green Taxes and Climate Change: Theory and Reality, Journal for Institutional Comparisons, Volume 5, Number 4, Winter 2007

Milne, J.E. (2003), "Environmental Taxation: Why Theory Matters", in J. Milne et al., eds., Critical Issues in Environmental Taxation, vol. 1, Richmond Law & Tax Ltd., Richmond, UK, 3–26.

Pigou, A.C. (1920), The Economics of Welfare, Macmillan and Co., Ltd., London.

Pearce, D. (1991), "The Role of Carbon Taxes in Adjusting to Global Warming", The Economic Journal 101, 938–48.

Relatório Despesa Fiscal 2022, Autoridade Tributária e Aduaneira, julho 2023.

Surrey, S. S. (1973), Pathways to Tax Reform, Harvard University Press, Cambridge, Mass.

Weizsäcker, E. U. von and J. Jesinghaus (1992), Ecological Tax Reform, Zed Books, London & New Jersey.