A VERTENTE AMBIENTAL DO IMPOSTO SOBRE VEÍCULOS

I– INTRODUÇÃO

Tendo por objectivo a diminuição das emissões de dióxido de carbono (CO2), o Governo implementou a reforma da tributação automóvel, concretizada através da publicação da Lei nº 22-A/2007, de 29 de Junho.

Que orientações inspiraram esta reforma?

Em primeiro lugar, o compromisso assumido no quadro do Protocolo de Quioto, no que concerne aos objectivos da redução das emissões de CO2 e que tem norteado a política ambiental prosseguida pelo Governo nos últimos anos, através da adopção de instrumentos que visam o cumprimento dos objectivos nacionais em matéria de alterações climáticas;

Em segundo lugar, as orientações da Comissão Europeia, que, em diversos documentos sublinha a necessidade de tomar em consideração as emissões de CO2 no cálculo dos impostos que incidem sobre os veículos.

II– AS INFLUÊNCIAS DO PROTOCOLO DE QUIOTO

São hoje bem conhecidas as consequências das emissões de gases com efeito de estufa ao nível do aquecimento global e das alterações climáticas.

Entre estes gases, os mais significativos são o dióxido de carbono, o óxido nitroso (N2O) e o metano. Contudo, o Dióxido de Carbono é o gás que tem merecido maior preocupação, dado que o aumento da sua concentração é considerado o factor primário responsável pelo aquecimento global.

A Resolução do Parlamento Europeu, de 25 de Outubro de 2007, sobre a limitação das alterações climáticas globais a 2º Célsius até 2020, chama a atenção para o facto de as alterações climáticas constituírem um dos maiores desafios do século XXI, com consideráveis efeitos negativos a nível mundial, tanto no plano ambiental como no económico, social e geopolítico, podendo inclusivamente pôr em perigo a paz e a segurança a nível internacional.

De acordo com o mesmo documento, os efeitos do aquecimento global são já visíveis em três vectores:

1. O aumento progressivo da temperatura média mundial, que deverá continuar a sua trajectória ascendente durante este século;

2. O degelo de Verão no Pólo Norte, constituindo um indício evidente da rápida alteração das condições climáticas no Árctico;

3. A deslocação de grupos populacionais, em determinadas regiões do globo, em resultado de efeitos negativos das alterações climáticas.

Os países industrializados são os maiores responsáveis pela acumulação, na atmosfera, das emissões de gases com efeito de estufa, sendo 25 desses países responsáveis por 83% das referidas emissões.

Se não forem tomadas medidas adequadas para reduzir a emissão de gases com efeito de estufa assistiremos a impactos nocivos na agricultura e nos sistemas hídricos, nas florestas, nas pescas, na saúde e nas infraestruturas económicas. Complementarmente, a todos estes problemas acrescerá o custo humano provocado pelo aquecimento global, que é difícil de calcular, uma vez que estamos a falar de perdas humanas relacionadas com a diminuição de colheitas e com a propagação de doenças.

Foi precisamente para reduzir as emissões de gases com efeito de estufa e evitar os problemas que acabámos de referir que foi assinada, em 1992, a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas, tendo sido adoptado o Protocolo de Quioto em 1997, no âmbito do qual a União Europeia ficou obrigada, como um todo, a reduzir as suas emissões em 8%, tomando como comparação o ano de 1990. Esta percentagem foi repartida por todos os Estados membros, através do compromisso comunitário de partilha de responsabilidades, onde Portugal assumiu o compromisso de limitar o aumento das suas emissões de gases com efeito de estufa em 27%, no período de 2008 a 2012, relativamente aos valores do ano base.

São os seguintes, os instrumentos de política ambiental assumidos pelo Governo português, que têm em vista o cumprimento dos objectivos consagrados no Protocolo de Quioto:

- O Programa Nacional para as Alterações Climáticas (PNAC) que define um conjunto de políticas e medidas internas que visam a redução de emissões de gases com efeito de estufa por parte dos diversos sectores de actividade;
- O Plano Nacional de Atribuição de Licenças de Emissão (PLALE), que é aplicável a um conjunto de instalações fortemente emissoras de gases com efeito de estufa, e como tal incluídas no Comércio Europeu de Licenças de Emissão (CELE);
- O Fundo Português de Carbono, criado pelo Dec-Lei nº 71/2006, de 24 de Março, que visa o desenvolvimento de actividades para a obtenção de créditos de emissão de gases com efeito de estufa.

Em Janeiro de 2007 foram revistas em alta algumas das metas consagradas no PNAC, tais como o aumento da participação das fontes renováveis de energia e gás natural, a promoção da eficiência energética no consumo de electricidade, a aceleração da taxa de

penetração dos biocombustíveis no sector rodoviário e a melhoria dos instrumentos de eficiência energética nos automóveis, em particular o imposto sobre os veículos.

III– AS ORIENTAÇÕES DA U.E

No contexto comunitário a União Europeia aponta para uma redução daqueles gases em cerca de 20% até 2020, perspectivando o aumento do uso de energias renováveis e a redução do consumo de energia.

Deve ainda ter-se em consideração as exigências determinadas pela Decisão nº 280/2004/CE, do Parlamento e do Conselho, de 11 de Fevereiro, relativa à criação de um mecanismo de vigilância das emissões comunitárias de gases com efeito de estufa e de implementação do protocolo de Quioto.

Relativamente ao sector dos transportes e de acordo com dados da Comissão Europeia, o mesmo representa cerca de 19,3% das emissões de dióxido de carbono na U.E, sendo os 230 milhões de automóveis ligeiros de passageiros que circulam no espaço comunitário responsáveis por 12% de todas as emissões de CO2. Por outro lado, o sector dos transportes é um dos que acusa um maior crescimento das emissões, que subiram 30% desde 1990.

Face a esta situação, o Conselho Europeu confirmou, em Junho de 2006, que o objectivo é que em 2012, a média de CO2 nos veículos ligeiros de passageiros, novos se situe nos 120 gr/Km (COM (2007)19 Final).

Para atingir tal desiderato, a U.E tem publicado vastíssima legislação no domínio da regulamentação das emissões de gases nos veículos automóveis, que tem constituído um estímulo ao aperfeiçoamento tecnológico dos motores, por parte da indústria automóvel.

Paralelamente, a Comissão Europeia tem desenvolvido estudos especializados sobre modelos de tributação das emissões de CO2, tendo divulgado várias comunicações onde se aconselham os Estados membros a introduzirem o CO2 na base de cálculo, quer do imposto sobre veículos quer do imposto de circulação.

Nos últimos anos, vários Estados membros desenvolveram esforços no sentido de introduzirem a componente ambiental nos impostos que incidem sobre os automóveis, existindo actualmente 12 países que tributam as emissões de dióxido de carbono, de forma directa ou indirecta, com maior ou menor peso. Neste particular importa referir que Portugal foi pioneiro na tributação directa das emissões de dióxido de carbono nos veículos ligeiros de passageiros e mistos, sendo o país onde aquelas emissões detêm maior peso

no imposto a pagar e onde as taxas sobre o CO2 apresentam maior progressividade, em função do grau poluidor do automóvel.

Outros países como a Irlanda e a Espanha, apresentam taxas sobre o valor dos veículos, que vão aumentando em função do escalão de CO2. Na Finlândia a taxa *ad valorem* é determinada a partir de uma fórmula matemática baseada nas emissões de dióxido de carbono e na Áustria a taxa depende do consumo de combustível do veículo, a que se associa um sistema de bonificações e penalizações do imposto, fixadas em função de determinados limites de emissões de CO2 e de partículas. Já a Holanda está a investir num modelo que tributará mensalmente os quilómetros percorridos por cada veículo no interior do país, com a ajuda de um equipamento sofisticado, controlado por satélite.

Finalmente, em sede de veículos em fim de vida, responsáveis pela criação anual, na Comunidade, de cerca de 9 milhões de toneladas de resíduos, destaca-se a publicação da Directiva 2000/53/CE do Parlamento e do Conselho, que estabelece medidas que têm por objectivo a prevenção da formação de resíduos provenientes de veículos, bem como a reutilização e reciclagem dos veículos em fim de vida e seus componentes, contribuindo, assim, para a protecção, preservação e melhoria da qualidade do ambiente.

IV– A INTERACÇÃO ENTRE A POLÍTICA FISCAL E A POLÍTICA AMBIENTAL

Historicamente, a política fiscal tem tido como principal objectivo a arrecadação de receitas para o Orçamento de Estado. Contudo, hoje as diversas políticas não podem ser vistas isoladamente, face à complexidade dos objectivos a atingir, funcionando, antes, em regime de complementaridade, pois só desta forma se garante a optimização dos resultados que se pretendem atingir.

A fiscalidade automóvel, baseada na tributação das emissões de dióxido de carbono, constitui um bom exemplo desta complementaridade entre a política fiscal e ambiental e tem como principais objectivos:

- Arrecadar receitas para o Orçamento de Estado;

- Internalizar os custos externos provocados pelo automóvel à sociedade, influenciando, desta forma, o comportamento dos agentes económicos, onde o consumidor tem um papel protagonista.

- Influenciar os preços dos automóveis, funcionando como um sinal que pode alterar as escolhas dos consumidores, levando-os a optar pela compra de veículos menos poluentes.

- Permitir a aplicação do princípio do poluidor-pagador, através da fixação de taxas mais elevadas para os veículos com maior potencial poluidor.

V– A DIMENSÃO AMBIENTAL DA FISCALIDADE AUTOMÓVEL EM PORTUGAL

Vejamos agora de que forma se concretizou, no nosso país, a articulação entre a política fiscal e a política ambiental, em matéria de veículos automóveis.

Com a reforma da tributação automóvel, concretizada em 1 de Julho de 2007, através da publicação do Código do Imposto sobre Veículos e do Código do Imposto Único de Circulação, as emissões de CO2 passaram a deter um peso de 30% no ISV, tendo passado a integrar, também, a base tributável do Imposto Único de Circulação.

Em 1 de Janeiro de 2008, as emissões de dióxido de carbono representavam, já, 60% do Imposto Sobre Veículos, detendo a cilindrada a percentagem restante.

Tendo por objectivo a penalização dos veículos mais poluentes, foram fixadas taxas progressivas, em função do escalão de emissões de CO2. Por outro lado, as taxas foram diferenciadas, em função do tipo de combustível, já que as emissões entre os veículos a gasolina e os veículos a gasóleo são substancialmente diferentes.

Outra medida de cariz ambiental tomada no âmbito da fiscalidade automóvel refere-se ao agravamento do ISV, no montante de 250 euros, quando as partículas dos veículos a gasóleo sejam iguais ou superiores a 5 miligramas por quilómetro. Com esta medida pretende-se desincentivar a compra de veículos com elevados níveis de emissões de partículas, atentos os seus efeitos nefastos no ambiente e na saúde pública. De facto, de acordo com um estudo elaborado pela QUERCUS e pelo Instituto Superior Técnico, existem várias cidades portuguesas onde aquelas emissões excedem os limites máximos recomendados, sendo a cidade de Lisboa o caso mais preocupante, onde se estima que um número elevado de óbitos seja causado, directa ou indirectamente, pela inalação de partículas, cujos malefícios se fazem sentir, sobretudo, ao nível do sistema respiratório. Este fenómeno é mais facilmente compreendido se tivermos em consideração que cerca de 70% do parque automóvel português é composto por veículos a gasóleo, a maioria desprovidos de filtro de partículas, percentagem essa que é uma das maiores da U.E.

Por outro lado, os veículos exclusivamente eléctricos e os movidos a energias renováveis não combustíveis, não foram sujeitos ao pagamento de ISV, por forma a incentivar a sua produção, tendo em consideração que se trata de veículos com baixas ou nulas emissões de dióxido de carbono. Pese embora estas medidas, devemos reconhecer que ainda não existe uma oferta significativa deste tipo de veículos.

Já no que respeita aos veículos com motores híbridos, preparados para o consumo, quer de energia eléctrica ou solar, quer de gasolina ou de gasóleo, onde a oferta já é significativa, beneficiam de uma redução de 50% do ISV.

Também no domínio dos benefícios fiscais, em sede de ISV, foram tomadas algumas medidas no sentido de reduzir as emissões de dióxido de carbono. Assim, os benefícios concedidos às empresas de aluguer sem condutor foram limitados aos veículos com emissões até aos 140 gr/Km, enquanto as isenções relativas às Pessoas com deficiência abrangem apenas os veículos com emissões até 160 gr/Km, subindo aquele limite para 180 gr/Km no caso de se tratar de veículos que careçam de mudanças automáticas.

Em matéria de veículos para afectar ao serviço de táxi, foi consagrada a isenção total do imposto na aquisição de táxis com consumo exclusivo de GPL, gás natural ou energia eléctrica ou com motores híbridos preparados para o consumo quer de energia eléctrica ou solar, quer de gasolina ou gasóleo. O objectivo é contribuir, pela via fiscal, para a renovação da frota de táxis, que apresenta sinais de envelhecimento e consequente potencial poluidor.

Outra medida fiscal de cariz ambiental, refere-se à concessão de um incentivo fiscal à destruição de veículos em fim de vida, criado pelo Dec-Lei nº 292-A/2000, de 15 de Novembro, que se traduz na concessão de uma redução de ISV na compra de veículo novo, mediante entrega, para abate, de um veículo com 10 ou mais anos de matrícula. O incentivo fiscal assume o valor de 1000 euros quando o veículo a abater apresente idade igual ou superior a dez anos e inferior a 15 anos, ascendendo a 1250 euros nas situações em que o veículo a abater apresente quinze anos ou mais. Através do OE/2009 este programa foi aperfeiçoado, mediante a introdução de um limite de 140 gr/Km nas emissões de CO2 do veículo novo a adquirir, em troca do veículo abatido.

Também no domínio da gestão do parque dos veículos do Estado foram adoptadas medidas com especial impacto ambiental. Salienta-se a prevista no artº 23º do Código do ISV que estipula que quando o veículo não reúna as condições necessárias à sua integração no património automóvel do Estado e possua antiguidade superior a dez anos ou quando a Agência Nacional de Compras Públicas o tenha avaliado em valor inferior a 1000 euros, a DGAIEC pode determinar a sua destruição através de operador registado habilitado para a gestão de veículos em fim de vida. Esta medida, para além de retirar da circulação veículos pouco seguros e com forte potencial poluidor, assume-se, ainda, como uma medida com impacto na desburocratização dos serviços.

Finalmente, no âmbito da tributação dos veículos usados, a Lei do OE/2009 introduziu importantes alterações no modelo que vinha vigorando, no sentido de passar a ser considerado o custo de impacto ambiental dos veículos usados, associado às emissões de dióxido de carbono, no respeito pelo princípio do poluidor pagador à semelhança, aliás, dos princípios que enformam a tributação dos veículos novos.

VI– ALGUNS RESULTADOS

É tempo de efectuar o balanço dos resultados das medidas que acabámos de referir.

Em primeiro lugar importa sublinhar que o aumento progressivo do peso da componente ambiental do ISV, associado à forte progressividade das suas taxas, provocou uma alteração significativa da estrutura da procura dos veículos ligeiros de passageiros. Esse impacto foi mais expressivo nos veículos a gasóleo, onde, no ano de 2008, se registou um aumento da procura de veículos com emissões inferiores a 150 gr/Km e um decréscimo nos restantes.

O desvio da procura de veículos mais poluentes para veículos menos poluentes conduziu, em 2008, ao decréscimo das emissões médias de CO2 nos veículos ligeiros de passageiros, novos, de 2,8 gr/Km nos veículos a gasolina e de 8,8 gr/Km nos veículos a gasóleo.

A forte redução das emissões de CO2 nos veículos ligeiros de passageiros novos, causada pelo novo modelo de tributação automóvel, fez de Portugal um “study case” ao nível das instâncias comunitárias, sendo apontado como um exemplo bem sucedido nesta vertente.

Também ao nível do decréscimo das emissões de partículas, os resultados são encorajantes, tendo-se verificado que a percentagem de veículos ligeiros de passageiros novos, com emissões inferiores a 5 miligramas por Km, subiu de 34% em 2007 para 44% em 2008.

Relativamente aos veículos híbridos, podemos referir que os anos de 2007 e de 2008 foram os anos de viragem na procura destes veículos, com um número de introduções no consumo a rondar os dois mil por ano, enquanto no ano de 2006, a legalização de veículos híbridos não ultrapassou as 650 unidades.

Finalmente, em sede de abate de veículos em fim de vida há a salientar o facto de o incentivo fiscal, criado no ano de 2000, ter permitido retirar da circulação cerca de 87 mil automóveis em fim de vida, o que é revelador do interesse que os proprietários têm manifestado por este programa. Realça-se que só no ano de 2008 beneficiaram do incentivo mais de 35 mil automóveis, o que representa um acréscimo de 122% relativamente ao ano anterior.

VII– NOTA FINAL

Os resultados que acabámos de apresentar são reveladores das vantagens e potencialidades que advêm da coordenação e interligação entre as diversas políticas, neste caso concreto entre a política fiscal e a política ambiental, que, em conjunto, contribuem para a redução das emissões de dióxido de carbono no sector automóvel, objectivo consagrado

nas orientações transmitidas pelas instâncias comunitárias e no PNAC, para, em última instância, se alcançarem os compromissos assumidos no âmbito do Protocolo de Quioto.

O modelo de tributação automóvel implementado em Portugal é uma prova das potencialidades da fiscalidade na alteração do comportamento dos consumidores, tendo conduzido a um acentuado desvio da procura em direcção a veículos com menores emissões, quer de CO2, quer de partículas.

Nas situações em que a escolha do veículo não é feita de acordo com critérios ambientais, o consumidor é penalizado com o pagamento de um montante de imposto superior, tendo aqui plena aplicação o princípio do poluidor-pagador.

De facto, o automóvel não é um bem inócuo, pelo contrário, gera custos sociais, ambientais e de saúde pública muito gravosos, pelo que se torna necessário que o imposto reflicta esses custos, influenciando o consumidor a optar pela compra de veículos que menos malefícios causem ao ambiente e à saúde pública.

É gratificante constatar que muitos Estados membros estão a alterar os seus modelos de fiscalidade automóvel, no sentido de introduzirem as emissões de CO2 na base de tributação, quer do imposto sobre veículos, quer do imposto de circulação. É um sinal muito positivo que, aliado aos avanços tecnológicos que se têm verificado na indústria automóvel, permite perspectivar uma redução significativa das emissões nos veículos ligeiros na U.E, contribuindo para ajudar a atingir as metas de Quioto.