

Tributos, combustíveis e monstros

J.L. Saldanha Sanches¹

I. A justiça e os monstros

Os impostos sobre os combustíveis são a negação de tudo aquilo que aprendemos sobre justiça fiscal: aumentando o preço da gasolina ou do gasóleo, atingem principalmente os contribuintes com menor capacidade contributiva, cidadãos estes que podem ser obrigados a mudar de comportamento – abandonar o uso do automóvel – quando o imposto se junta ao aumento do preço do produto base e põe os preços na estratosfera.

E, no entanto, tudo visto e ponderado, estes impostos são justos. Mas justos em que sentido?

Ao internalizar as externalidades negativas ligadas ao uso dos combustíveis fósseis, o imposto sobre os combustíveis amplifica um sinal que o mercado transmite de forma insuficiente: a necessidade de poupar energia por nesta área as flutuações do preço não conduzirem a uma

¹ Doutor em Direito. Professor da Faculdade de Direito de Lisboa e da Universidade Católica Portuguesa. jlsaldanhasanches@gmail.com , www.saldanhasanches.pt

situação de equilíbrio. Não conduzem, porque a curto e médio prazo os combustíveis fósseis são o método mais económico de produzir energia, como é sabido. Mas apenas a curto e médio prazo, e porque se não contabilizam os custos ambientais. O petróleo é um recurso finito, sabendo-se que as subidas de preço já verificadas aumentaram o poder dos países produtores o que por sua vez é uma razão autónoma para novas subidas.

Aqui temos o argumento geopolítico que já não pode ser esquecido: a concentração da produção em alguns países cria perigosas dependências e o sobre-preço do petróleo tende a ter efeitos catastróficos em alguns países produtores (resource curse). Deste modo, a inação do Estado com a ausência de políticas públicas sobre energias alternativas, e a manutenção do petróleo para consumo interno a preços agradavelmente baixos, ainda que socialmente pareça ser justa, tem efeitos geo-políticos inaceitáveis.

O sono da razão produz monstros; é este o título de uma gravura de Goya e o sono das políticas públicas de racionalização do consumo também os criou. Monstros tão assustadores como os que vemos desenhados na gravura de Goya.

Recordemos apenas que aqueles que nos Estados Unidos defendiam um imposto maior sobre os combustíveis - que, por reduzir a procura de um grande consumidor, seria um imposto sobre a OPEP - tinham razão. Na Europa, o preço mais elevado dos combustíveis reduziu os gastos com energia. Se tivesse havido uma política semelhante



à dos Estados Unidos, haveria hoje menor procura de petróleo e mais energias alternativas.

Todos os projectos com energias renováveis que hoje nos Estados Unidos pululam como cogumelos – sabemos que a sociedade americana tem uma especial propensão para inovar – estariam há muito em cena se o carbono fosse tributado.

Tudo isto contribui para que o imposto sobre os combustíveis seja justo: os argumentos ligados à eficiência económica e social desta tributação são tão fortes que se tornam um argumento de justiça.

Podemos alegar que essa poupança de energia induzida pelo imposto vai ser feita em parte com a imposição de uma mudança de comportamentos dirigida, principalmente, aos contribuintes com menores rendimentos, mas justiça social não significa um nivelamento completo dos rendimentos e ainda menos uma uniformização dos modos de vida. Os bens estruturalmente escassos – como começa a ser o petróleo - não-de ser sempre o exclusivo dos que têm rendimentos mais elevados. Se aceitarmos isto, grande parte dos argumentos racionais e lógicos contra a tributação dos combustíveis cai pela base.

Há ainda um argumento adicional: ao contrário do que sucede com o IRS, a evasão e a fraude neste imposto não tem grande significado. Por vezes, temos de distinguir entre a justiça programada pelo legislador e aquela que vamos encontrar na aplicação concreta da lei.

II. A substituição do petróleo e as incertezas nos investimentos

Até aqui falámos essencialmente do que poderia ter sido. Se a opinião pública percebesse a função dos impostos sobre o combustível. Se os políticos fossem mais corajosos. Se o *big oil* fosse menos poderoso. Um conjunto de *ses* e de hipóteses todas referidas ao passado.

Aqui e agora, o que pode ser feito?

Se todos concordarmos que a diminuição da dependência do petróleo é o grande problema do Sec. XXI, a principal função do imposto só pode ser evitar uma descida excessiva dos preços do combustível de modo a fornecer uma referência segura para os investidores nas energias renováveis. O comportamento futuro dos preços do petróleo é imprevisível: a tendência é para subir, mas ninguém pode garantir que possamos ter de novo o petróleo a 40 dólares. Os projectos de investigação em energias renováveis que se sucederam aos primeiros choques petrolíferos foram para a prateleira quando o petróleo voltou a baixar, permitindo que o petróleo voltasse a subir e criasse um choque ainda maior nos últimos anos.

Um imposto flexível sobre o petróleo que impedisse a sua descida abaixo de um certo nível – como se propõe nos Estados Unidos e deveria estar a ser discutido em Bruxelas - seria a melhor maneira de garantir o florescimento das energias renováveis.

Se os dados de que dispomos são exactos (se podem ser usados com segurança por um observador ignorante, como é o caso do autor deste texto), depois de um impulso inicial dado por políticas públicas, as energias alternativas têm uma forte tendência para se tornarem mais baratas e mais competitivas à medida que se desenvolvem. É, portanto, um investimento muito interessante, desde que se possa contar com um horizonte de tempo que forneça um mínimo de segurança.

Os investidores em energias renováveis sabem que estas são as tecnologias do futuro, mas também sabem que há o risco de, parafraseando Keynes, nesse futuro estarmos todos mortos. Pelo menos, morto e bem morto, estará o capital que for investido demasiado cedo quando comece a aproximar-se da rentabilidade e seja apanhado pela

curva incerta de mais uma descida, por mais uns anos, do preço do petróleo.

A criação de um imposto flexível a nível europeu e sob a forma de um *imposto sobre o carbono* é por isso a melhor forma de impedir a destruição da inovação que levaria a uma crise futura. A justiça do imposto reside na sua absoluta necessidade e – felizmente – as razões ambientais (será que a Terra resiste se for queimado todo o petróleo que ainda resta?) são sufragadas por razões económicas. As flutuações selvagens do preço do petróleo são um perigo cada vez maior, sem falar das questões geopolíticas.

III. Os problemas constitucionais: breve sùmula das principais questões

Até aqui temos tratado das questões que justificam e legitimam o *imposto* sobre os combustíveis com uma taxa e modo de quantificação concebidos de uma forma muito especial. A sua arquitectura não coincide com o modelo normal de taxa, mas só assim podemos concretizar a política que defendemos. Estamos, assim, perante uma forma peculiar de política tributária que procura concretizar uma certa política pública.

No entanto, se esta política geral em relação aos combustíveis – uma macro-política que deveria ser decidida a nível europeu – deverá ter no imposto a sua forma normal de concretização, parece razoável que outras micro-políticas deste tipo sejam formuladas por meio de taxas. Os tributos locais têm uma particular aptidão para prosseguir políticas adequadas a nível local.

Se não estiverem voltados para uma política de obtenção de recursos a todo o custo, quando criem desincentivos, por exemplo, podem ser um incentivo claro para a difusão das energias renováveis.

No entanto, duas questões jurídicas têm que ser abordadas:

(i) Podemos ter uma *taxa de imposto* que, em vez de ser fixada pela lei, vai subindo ou descendo segundo as flutuações do preço do petróleo? Podemos ter *taxas* que não têm como objectivo financiar um certo custo administrativo, mas sim cobrir um custo social corrigindo uma exterioridade negativa?

Não podemos aqui tratar de forma profunda nenhum destes problemas, mas, em princípio, não vemos qualquer obstáculo constitucional à concretização destas políticas.

Em relação ao princípio da legalidade fiscal, que poderia ser invocado contra a taxa variável, recordemos que o seu vector principal é impedir a atribuição de poderes discricionários ao Governo em matéria de taxas de imposto. Simplificando esta questão, talvez para além dos limites do razoável – *brevitatis causa* –, podemos afirmar que a forma estranha de formular esta taxa mantém a estrita vinculação dos poderes do Governo, que constitui o objectivo central do princípio da legalidade em matéria fiscal. A forma pode ser estranha, mas a substância corresponde ao que é normal.

(ii) Quanto à segunda questão – a possibilidade de as autarquias e o governo criarem taxas com uma preocupação ecológica –, é mais simples que a primeira e encontramos uma previsão adequada no regime geral das taxas das autarquias locais: estas podem ser usadas para cobrir um custo social e para estimular um dado comportamento. Tudo isto, mais uma vez de forma muito abreviada.

Todas as alternativas tributárias para uma maior eficiência energética devem ser ponderadas tecnicamente e respaldadas numa armadura constitucional inabalável, já que estamos num campo em que a justificação económica, técnica e jurídica de um tributo é a garantia da sua

sobrevivência. O campo de actuação potencial é alargado, mesmo em matéria de taxas. Pense-se, por exemplo, no *road pricing* (taxas cobradas pelo acesso a cidades, ou a partes destas); na revisão das tarifas de saneamento, na incorporação de uma forte componente ambiental nos resíduos sólidos urbanos; na possibilidade de onerar as taxas urbanísticas em relação a construções energeticamente menos eficientes; na possibilidade de criação de taxas sobre certos tipos de resíduos, ou tipos de comércio que o produzam em maior escala, etc.

Não é, assim, na Constituição ou na lei que encontramos obstáculos a este tipo de políticas. Os obstáculos à sua concretização existem e são muitos, embora provenham todos da mesma zona: eles consistem na dificuldade de encontrar consensos sociais quando as políticas da energia atingem de forma profunda o modo como estamos a viver.

Alguma bibliografia em português

- J. L. SALDANHA SANCHES, *Manual de Direito Fisca*³, Coimbra 2007.
- J. L. SALDANHA SANCHES , “O Regime Fiscal no Âmbito do Património Cultural”, in *Direito do Património Cultural e Ambiental – Actas do Colóquio Realizado em Sintra (Monserrate) a 7 de Junho de 2005*, Sintra 2006, 51-55 (www.saldanhasanches.pt)
- SÉRGIO VASQUES / JOÃO TABORDA DA GAMA, “Taxas de imposto, legalidade tributária e produtos petrolíferos: anotação ao acórdão nº70/2004”, *Jurisprudência Constitucional*, 9, disponível em http://www.sergiovasques.com/xms/files/Artigos/Accises/As_Taxas_do_ISP.pdf
- J. CASALTA NABAIS, *O Dever fundamental de Pagar Impostos*, Coimbra 1998, 627 ss.
- SÉRGIO VASQUES, “A tributação da electricidade : técnica e direito comparado”, *Ciência e Técnica Fiscal*, 404.
- AAVV, *As Taxas de Regulação Económica em Portugal* (org. SÉRGIO VASQUES), Coimbra 2008.