



**UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA**  
**CENTRO REGIONAL DO PORTO (PÓLO DA FOZ)**  
**FACULDADE DE DIREITO**  
**MESTRADO EM DIREITO FISCAL**

**Joana Vítor**

**Os Desafios Ambientais do Sistema Fiscal**

**Porto**

**2014**



# **Os Desafios Ambientais do Sistema Fiscal**

Por Joana Vítor

Dissertação para Mestrado  
em Direito – Direito Fiscal na  
Faculdade de Direito da  
Universidade Católica Portuguesa,  
sob a orientação da Professora  
Doutora Cláudia Dias Soares

## **Agradecimentos**

Para a realização desta dissertação foram indispensáveis os contributos de diversas pessoas e instituições. Como tal, deixo aqui o meu reconhecimento e gratidão a todos eles.

Em primeiro lugar, agradeço à Professora Doutora Cláudia Dias Soares pela disponibilidade demonstrada e pelo seu apoio para a elaboração desta investigação, bem como pela compreensão, paciência e sugestões cirúrgicas

Ao Carlos Sérgio expresse o meu forte apreço e gratidão pela incansável ajuda prestada. As manifestações de companheirismo, diálogo e entreaajuda nos dias passados no Tribunal Judicial de Vila Real de Santo António, foram imprescindíveis para a motivação necessária à concretização do trabalho.

À Adriana pela incansável preocupação, carinho e apoio.

À minha família, em especial à minha Avó, pela ajuda e por acreditarem sempre no meu trabalho e no meu percurso académico.

*Temos nas nossas mãos os destinos das nossas vidas.*

Álvaro Cunhal

# Índice

Siglas e Abreviaturas	7
I Introdução	8
II Cidadania Fiscal	10
III Direito do Ambiente	14
3.1 Enquadramento	14
3.2 Considerações sobre a CRP	14
3.3 Direito Fiscal vs. Direito Económico Fiscal	17
3.4 Taxa ou um imposto ambiental?	18
IV A premência de uma Reforma Fiscal Ecológica	21
4.1 Tax shift	25
4.2 Como deve funcionar a RFE	26
4.2.1 Imposto sobre o Carbono	28
4.2.2 Licenças de Emissão	29
4.2.3 Considerações adicionais	30
4.3 Duplo dividendo	32
4.4 Impactos da RFE	34
4.5 Obstáculos à Reforma Fiscal Ecológica	34
V RFE em Portugal	38
VI Green Public Procurement vs. RFE	43
VII Conclusão	46
Bibliografia	48

## Siglas e Abreviaturas

Ac.	- Acórdão
AIA	- Avaliação de Impacte Ambiental
Al.	- Alínea
Art.	- Artigo
Cit.	- Citada
CO2	- Dióxido de Carbono
CQNU	- Convenção Quadro das Nações Unidas
CRP	- Constituição da República Portuguesa
CSS	- Contribuição à Segurança Social
DL	- Decreto-Lei
DD	- Duplo Dividendo
GEE	- Gás com efeito de Estufa
GPP	- Green Public Procurement
IEC	- Imposto Especial sobre o Consumo
INE	- Instituto Nacional de estatística
ISV	- Imposto Sobre Veículos
IUC	- Imposto Único de Circulação
LGT	- Lei Geral Tributária
Ob.	- Obra
OCDE	- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento
P.	- Página
PP.	- Páginas
PPP	- Princípio do Poluidor-Pagador
QEC	- Quadro Estratégico Comum
RFE	- Reforma Fiscal Ecológica
ss.	- Seguintes
TLBBE	- Taxa sobre Lâmpadas de Baixa Eficiência Energética
UE	- União Europeia
Vol.	-Volume

## **I Introdução**

O complexo sistema fiscal que caracteriza os regimes jurídicos europeus aliado à pressão gerada pela globalização económica, apresenta uma estrutura com fragilidades evidentes: a desarmonização das normas a nível comunitário, a perda de sentido de alguns dos benefícios fiscais, a inexistência de apoios e a inevitável quebra de consumo caracterizam a atualidade. A carga fiscal já de si excessiva parece orientar-se no sentido do aumento - um aumento cego, pois desconsidera a real capacidade de trabalho dos contribuintes, bem como o seu poder de compra, as suas necessidades e, mais importante, a sua própria dignidade.

Tornar a economia mais competitiva, diminuir o desemprego, desenvolver o país, promover a proteção do ambiente e a sustentabilidade da espécie humana e dos recursos naturais – um novelo de objetivos, que se entrelaçam e se perturbam. Cumpre traçar um plano rigoroso, começando por definir as prioridades. É neste contexto que os impostos devem ser repensados. A evasão fiscal e a incapacidade de o Estado providenciar ou regular os sectores prioritários da sua intervenção são os grandes desafios que qualquer reforma fiscal tem que superar.

A pesada carga fiscal que recai sobre o trabalho e o envelhecimento da população, aliados à quebra da taxa de natalidade são sintomas de uma crise existencial que as economias, ainda debilitadas das crises anteriores, não estão preparadas para enfrentar. O Direito Fiscal, pode desempenhar um papel vital: repensar o sistema fiscal, deslocar os impostos sobre o trabalho para os impostos sobre o consumo e criar novas taxas ambientais que privilegiem o consumo de produtos ecológicos são apenas algumas das medidas que o presente trabalho irá analisar. Com a meta de aliviar a carga fiscal, proteger o ambiente e otimizar o uso de recursos naturais, as reformas fiscais ecológicas apresentam-se como a panaceia que, fundamentadamente, exporemos.

Subjacente a estas questões expostas, está a temática da justiça intergeracional. A contenção da despesa, o esforço (imaginativo) na reforma fiscal e a mudança de paradigma tributário são passos essenciais no caminho para a proteção das gerações futuras, herdeiras dos nossos legados.

Limitado nos recursos e sensível nos seus ecossistemas, o planeta Terra começa a evidenciar sinais de alerta face à (crescente) pressão exercida por um número cada vez

maior de pessoas, com estilos de vida de consumo e desperdício agressivos e insustentáveis. Deve a política fiscal incluir nas suas finalidades a proteção do meio ambiente e, bem assim, da sustentabilidade da nossa existência?

Para rematar estas considerações iniciais, denotamos que o sistema tributário é imperfeito e, não raras vezes, impeditivo do desenvolvimento económico e do bem-estar (social). Fatores como a complexidade das normas, a falta de harmonia entre os vários ordenamentos fiscais e a concorrência, a impor um cenário de maior produtividade com (muito) menos recursos, aliam-se e perigam a estabilidade dos nossos sistemas tributários, bem como, por indução, dos próprios sistemas jurídicos *lato sensu*.

Este são os desafios. A presente investigação pretende ser uma resenha das soluções já esboçadas, bem como uma tentativa de elaboração de um documento de referência para a construção de hipóteses que conduzam às tão necessárias respostas. Para que estas sejam encontradas precisamos de saber colocar as perguntas certas.

## II Cidadania fiscal e ambiental

Vivemos num Estado de Direito Ambiental que, entre uma multitude de aspetos, se ancora no dever fundamental de pagar impostos, cuja receita permite suportar os gastos públicos. Estes decorrem da existência de direitos, os quais implicam a cooperação social e a responsabilidade individual. Os impostos são o suporte financeiro principal do Estado Fiscal<sup>1</sup>; um preço a pagar pela existência de uma sociedade assente na liberdade e na solidariedade<sup>2</sup>. A sociedade está organizada no Estado Moderno. A todos os cidadãos cumpre o dever de suportar o Estado, pois dele todos beneficiam, não obstante o facto de terem o direito de exigir que todos sejam efetivamente titulares (e cumpridores) do mesmo dever. Nisto consiste a cidadania fiscal<sup>3</sup>.

A cidadania fiscal é um conceito bicéfalo: implica que todos suportem a máquina estadual, na medida da sua capacidade contributiva mas impõe, de outro tanto modo, que o estado fiscal seja suportável, ou seja, se encontre balizado por estritos limites jurídico-constitucionais. O desafio apresenta-se no salto do suportável para um estado (fiscal) verdadeiramente sustentável nos três pilares que suportam a noção de desenvolvimento sustentável<sup>4</sup>: economia, sociedade e ambiente.

Note-se que o preço a pagar pela referida liberdade deve ser suportável, sob pena de ameaçar a própria liberdade pela qual as sociedades modernas se publicitam<sup>5</sup>. Afinal, o Estado Fiscal tem na sua génese um limite à dimensão do Estado e, sublinhe-se, a expressão da liberdade económica dos indivíduos e das suas organizações. Deve ser deixado um amplo espaço de livre conformação fiscal dos indivíduos, isto é, um espaço que permita a planificação da sua vida económica, de modo a obter o melhor planeamento fiscal para os seus projetos de vida.

---

<sup>1</sup> Princípio plasmado no art. 106º da CRP. O objetivo do sistema fiscal é a satisfação das necessidades financeiras do Estado e outras entidades.

<sup>2</sup> O Estado tem de impor/cobrar os impostos necessários ao cumprimento do mínimo de subsistência estadual (apesar deste conceito ser discutível, tal como o mínimo de existência a nível filosófico). Neste sentido NABAIS, Casalta “*O Dever Fundamental Pagar Impostos*”, Almedina 1998 p. 216

<sup>3</sup> Neste sentido NABAIS, Casalta “*Por um Estado Fiscal Suportável Estudos de Direito Fiscal*”, Almedina, 2005, p. 34 e ss.

<sup>4</sup> Em 1987, o Relatório Brundtland, *Our Common Future*, colocou a noção de desenvolvimento sustentável nas agendas políticas. A definição mais comum pode ser condensada da seguinte forma: o desenvolvimento capaz de preencher as necessidades das gerações presentes sem comprometer a capacidade de sobrevivência e prosperidade das gerações futuras. O conceito-chave desta definição reside nas necessidades, bem como, em segunda linha, no que se deve entender por conforto, progresso e bem-estar. Traduz a ideia de justiça na repartição dos recursos. Relatório disponível em <http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>

<sup>5</sup> O Estado Moderno assente no princípio da liberdade, ou seja, um Estado de Direito não tem, nas palavras de Casalta Nabais, uma alternativa já que a alternativa seria a anulação do próprio Estado de Direito

Em termos constitucionais, a cidadania fiscal convoca dois limites ao Estado Fiscal: uma ideia de liberdade, ancorada no princípio da legalidade fiscal; uma ideia de justiça ou equidade, assente no princípio da capacidade contributiva do cidadão e se relaciona com a medida (taxa) do imposto. Neste último aspeto, evidencia-se que, por virtude de uma ideia de proporcionalidade que perpassa todo o ordenamento jurídico, a medida (taxa) deverá ser proporcional.

Centrando-nos no tema da presente investigação, daremos por assente que o Direito Fiscal é o direito dos tributos unilaterais, dos impostos, definindo-se estes em termos objetivos e subjetivos. O imposto é uma prestação (integrando assim uma relação de natureza obrigacional e não de carácter real, o que afasta a doutrina da eficácia real do imposto) pecuniária, unilateral (não lhe correspondendo qualquer contraprestação específica, ponto em que mais evidentemente se destaca dos tributos bilaterais, ou seja, das taxas), definitiva e coativa, porque não cede lugar a qualquer reembolso, restituição ou indemnização e tem por fonte a lei, que modela o seu conteúdo (vide n.ºs 1 e 2 do art. 36º da Lei Geral Tributária, LGT<sup>6</sup>). Subjetivamente, é uma prestação devida por detentores de capacidade contributiva, a favor de entidades que exerçam funções ou tarefas públicas. Numa perspetiva teleológica, é exigido por essas entidades para a realização das suas funções, conquanto que não tenham carácter sancionatório.

O critério material da igualdade ou da justiça fiscal é a capacidade contributiva, que se revela através do rendimento ou da sua utilização e do património, como postula o n.º 1 do art. 4º da LGT.

Importa agora considerar que, embora a finalidade primordial do imposto seja a arrecadação de receita para fazer face à despesa pública, o imposto pode – e deve – ter outras finalidades. No respeitante ao ambiente, o direito fiscal surge como instrumento ou meio da tutela do ambiente, esse que é, afinal o sistema suporte da nossa existência e, por conseguinte, evidente direito fundamental (art. 66º da Constituição da República Portuguesa, CRP). O ambiente é, decerto, uma realidade complexa, que apesar de já não estar definida a nível legislativo, fruto da nova Lei de Bases do Ambiente<sup>7</sup>, inclui uma multitude de sistemas que perpassa todos os aspetos da nossa existência.

---

<sup>6</sup> DL n.º 398/98, de 17 de Dezembro de 1998, na sua versão mais recente, alterada pela Lei n.º 83-C/2013, de 31 de Dezembro

<sup>7</sup> Lei n.º 11/87, de 7 de abril (alterada pela Lei n.º 13/2002, de 19 de Fevereiro), revogada pela Lei n.º 19/2014 de 14 de abril. Esta “supressão” vem, no nosso entendimento, evidenciar a importância crescente

Podemos agrupar os meios de que a tutela do ambiente se pode servir em três campos temáticos. Os meios diretos de conformação de comportamentos enquadram-se no direito administrativo e deles se destacam a Avaliação de Impacte Ambiental (AIA) (DL n.º 151-B/2013, de 31 de outubro) e a licença ambiental. Os meios de direção de comportamentos através do planeamento, que visam ordenar o território urbano, promovendo o equilíbrio ambiental. Por fim, temos os meios indiretos de conformação de comportamentos. Estes agrupam os instrumentos advindos de outros ramos do direito, tais como o instituto da responsabilidade civil por danos ambientais, os subsídios e subvenções do direito financeiro, os impostos ambientais e os benefícios fiscais ambientais do direito fiscal, etc. Face a esta realidade, autonomiza-se o direito fiscal ecológico, que é um ramo do direito fiscal a ser utilizado em sede do domínio da proteção do meio ambiente.

Chamamos à colação a noção de direito económico fiscal, enquanto ramo do Direito que integra a disciplina jurídica da extra-fiscalidade, um conjunto de normas que integram o direito fiscal mas apenas formalmente, visto terem por finalidade primordial a consecução de determinados resultados económicos ou sociais (e não apenas a obtenção de receita<sup>8</sup>). Naturalmente que toda a fiscalidade tem uma nota de extra-fiscalidade, pois os impostos, não sendo neutros do ponto de vista económico e social, têm uma extra-fiscalidade imanente, que acompanha as normas de direito fiscal.<sup>9</sup>

O direito fiscal ecológico (o direito relativo aos eco-tributos) constitui o exemplo mais paradigmático, por outro lado, de fiscalidade ou extra-fiscalidade concorrente, pois tem um (princípio de) equilíbrio entre os objetivos fiscais e extrafiscais: arrecadação de receita e modelação dos comportamentos ecológicos dos indivíduos e das empresas (pela penalização dos comportamentos anti-ecológicos e/ou pelo favorecimento dos comportamentos filo-ambientais<sup>10</sup>). Uma última nota a reter quanto à extra-fiscalidade:

---

que o Ambiente tem na ordem jurídica. Com a evolução e maturação dos conceitos ambientais tornou-se mais importante definir políticas e medidas concretas através de uma lei mais prática.

<sup>8</sup> O suporte da ação estatal na proteção do ambiente pode, como referido anteriormente, ser instituído através de tributos que sustentam a atuação do estado e têm como objetivo a conformação de comportamentos dos cidadãos no sentido da defesa ambiental.

<sup>9</sup> Neste sentido, NABAIS, Casalta, “*O Dever Fundamental...*”, *ob. cit.*, pp. 247 e 578-579, e SILVA, Suzana Tavares da, “*Direito Fiscal*” Imprensa da Universidade de Coimbra, 2013, p. 29-30

<sup>10</sup> Um modelo sancionatório não se mostra suficiente à prossecução da proibição de comportamentos anti-ecológicos. É imperativo conjugar um modelo desincentivador do comportamento, lançando mão da

enquanto característica do direito económico, subtrai-se aos apertados limites constitucionais próprios do direito fiscal, não obstante ser-lhe aplicáveis, a título de limites materiais, os princípios da proibição do excesso, na medida que afetem valores constitucionais (como a posição do contribuinte) e da proibição do arbítrio.

Os tributos ambientais em sentido estrito, técnico ou próprio, prosseguem uma finalidade extrafiscal incentivante (como os impostos sobre emissões) e materializam a política ecológica.<sup>11</sup> O que torna o tributo verdadeiramente ambiental é a intenção por detrás da sua criação pelo legislador e não o destino das receitas proporcionadas. A preocupação com o destino das receitas, embora louvável e veremos que necessária no âmbito de uma reforma fiscal (ecológica) situa-se num momento posterior ao da criação das relações tributárias alvo dos impostos.

Todavia, muitos países evitam esta temática, optando pela regulação direta na política ambiental. Abundam os obstáculos políticos à introdução da temática ambiental no mundo do direito fiscal<sup>12</sup>.

---

fiscalidade para beneficiar comportamentos ecológicos. Neste sentido NABAIS, Casalta “*O Dever Fundamental...*”, *ob. cit.*, p.201

<sup>11</sup> Neste sentido SOARES, Cláudia “*O Imposto Ambiental-Contributo para o estudo dos instrumentos económicos de defesa do ambiente*” Almedina, 2002

<sup>12</sup> Tal argumento, tacitamente aceite porque visível, é apresentado por EMMOTT, Stephen, “*Dez Milhões - enfrentando o nosso futuro*”, Temas e Debates – Círculo de Leitores, 2013, Lisboa.

### **III Direito do Ambiente**

#### **3.1) Enquadramento**

Cumprimo-nos, situar o Direito do Ambiente. A primeira questão que colocamos é a sua finalidade: o direito do ambiente protege o próprio ambiente ou apenas a vida do Homem? Duas teorias procuram dar resposta a esta questão: a teoria antropocêntrica, em que a proteção do ambiente tem como objetivo defender a vida do homem; a teoria ecocêntrica, de acordo com a qual o ambiente é tutelado em si mesmo. Temos assistido, com a evolução do tempo a uma transição da visão antropocêntrica para a ecocêntrica, o que se materializa na tutela deste “novo” ramo do direito.

A consciencialização dos desafios globais<sup>13</sup> criados pelas alterações climáticas e a escassez de recursos originou a emergência do direito do ambiente com regras e princípios distintos dos demais, seja pela sua estrutura, matéria e funções<sup>14</sup>. O ambiente é elevado à categoria de bem jurídico, tutelado em si mesmo. Este bem jurídico pode desdobrar-se no ambiente e nos seus componentes (ar, água, solo etc.). Estes últimos, antes utilizados desenfreadamente, são hoje alvo de tutela, racionalizando a sua utilização.

O direito do ambiente tutela as relações jurídico-privadas, bem como os interesses da coletividade<sup>15</sup>. O ambiente é um, bem universal que requer uma atenção global<sup>16</sup>.

#### **3.2) Considerações sobre a CRP**

A Constituição da República Portuguesa consagra o direito ao ambiente e o poder de tributar, por isso lhe cabendo a tarefa de, preferencialmente através de uma tributação ambiental justa e racional, efetivar o direito dos cidadãos ao ambiente saudável. Temos tanto o direito ao ambiente como o dever de o preservar.

---

<sup>13</sup> O ambiente deixou de ser um problema localizado, uma vez que as questões ambientais afetam a globalidade dos cidadãos.

<sup>14</sup> Neste sentido DIAS, Figueiredo, “*Direito Constitucional e Administrativo do Ambiente*”, Almedina, 2002 p. 12 e ss.

<sup>15</sup> Impõe-se uma regulamentação pelo próprio direito público, apesar de suscitar questões ao nível de quase todos os ramos do direito.

<sup>16</sup> Para mais desenvolvimentos, DIAS, Figueiredo, “*Direito Constitucional...*”, ob. cit. Para uma análise a nível comunitário vide ARAGÃO, Alexandra, “*Direito Comunitário do Ambiente*”, in Revista do CEDOUA; ainda, GOMES, Carla Amado e ANTUNES, Tiago, “*O Ambiente no Tratado de Lisboa: uma relação sustentada*”, disponível em [www.actualidadejuridicaambiental.com](http://www.actualidadejuridicaambiental.com).

No campo fiscal, destacamos os artigos 103º e 104º os quais, aliados a vários outros (3º, 5º, 8º, 20º, 22º, 29º, 32º, 34º, 35º, 66º, 67º, 81º, 101, 102º, 105º, 106º, 107º, 115º, 119º, 165º, 212º, 219º, 266º, 267º e 268º), enformam o Direito Fiscal nacional. De acordo com TEIXEIRA<sup>17</sup>, temos o seguinte elenco de princípios fiscais: legalidade fiscal, igualdade fiscal, neutralidade, equidade, não-discriminação, territorialidade, reciprocidade, simplicidade, transparência, residência, nacionalidade e eficiência. A finalidade do sistema fiscal de impostos é a satisfação das necessidades financeiras do Estado e outras entidades públicas, e também a repartição justa dos rendimentos e da riqueza (n.º 1 do art. 103º), sendo este o objetivo social do sistema fiscal. A política fiscal, embora subordinada com frequência à política económica, é um instrumento de política governamental através da qual o Estado exerce a sua soberania e influencia tanto a sociedade como a economia<sup>18</sup>.

O Ambiente é um bem jurídico essencial e indispensável, enquanto condição de sobrevivência, corolário do próprio direito à vida. Tem estatuto de direito fundamental, assim reconhecido internacionalmente desde a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano (Convenção de Estocolmo, 1972) e encontrou assento principalmente no art. 66º da CRP. Presente desde 1976, esta previsão tem a novidade de se centrar na atribuição ao cidadão lesado no seu direito ao ambiente de uma faculdade de pedir a cessação da violação bem como uma indemnização pelo prejuízo causado – temos aqui a subjetivação da tutela do ambiente. Para completarmos o relevo subjetivo do ambiente na CRP, impõe-se uma leitura conjunta dos arts. 66º, 52º e 59º sem que, todavia, se olvide que o ambiente tem, igualmente, um relevo objetivo, pois que nos surge como uma tarefa fundamental de incumbência do Estado (al. e) do art. 9º da CRP). Existe uma verdadeira constituição do ambiente global e coerente<sup>19</sup>.

No campo objetivo, os planos de desenvolvimento económico e social do Estado devem dar destaque à preservação do equilíbrio ecológico (art. 90º CRP). Por outro lado, o Estado pode intervir no que ao ambiente concerne nas matérias compreendidas em atribuições municipais (não obstante a tutela administrativa sobre as autarquias

---

<sup>17</sup> TEIXEIRA, Glória, “*Manual de Direito Fiscal*”, Almedina, 2008, p.49 e ss.

<sup>18</sup> Seguimos de perto CORREIA DE CARVALHO, João Paulo Pires, “*Constituição, Tributação e Defesa do Meio Ambiente*”, Centro de Investigação Jurídico Económica, Tese de Pós Graduação em Direito Fiscal, Porto, 2011.

<sup>19</sup> Acórdão n.º 413/00 de 27 de Junho do Supremo Tribunal de Justiça, disponível em [www.cije.up.pt/download-file/849](http://www.cije.up.pt/download-file/849)

locais ser de mera legalidade), uma vez que o Estado age no exercício de poderes próprios (ou primários, de acordo com al. e) do art. 9º, e os arts. 65º, 66º, 90º e 93º, todos da CRP).

Já no campo subjetivo, cumpre recordar que o direito ao ambiente se articula (complementa) com um dever de defesa do ambiente, dever vinculado à lógica da justiça intergeracional e da solidariedade entre as gerações (al d) nº1 e 2 art. 66º). Todo e cada ser humano é responsável pelo uso consciente dos cada vez mais escassos recursos naturais, bem como pela promoção e proteção do meio ambiente.

Rematando, os direitos relativos ao ambiente podem ainda ser dissecados numa última divisão: enquanto Direitos, Liberdades e Garantias, apresentam-se como direitos de autonomia, de defesa das pessoas perante os poderes que sobre elas se exercem, sobressaindo aí uma estrutura negativa, visto terem por contrapartida uma abstenção (*non facere*)<sup>20</sup>; enquanto Direitos Económicos, Sociais e Culturais, são direitos a prestações positivas do Estado, um direito a que haja uma intervenção do Estado na sociedade por forma a promover o prescrito no n.º 1 do art. 66º, ou seja, um “ambiente de vida humana sadio e ecologicamente equilibrado”.

Em síntese, diremos com PEREIRA<sup>21</sup> que espera-se da CRP a definição de linhas de orientação de política financeira para a proteção, o desenvolvimento e a promoção ambientais.<sup>22</sup> Apesar da CRP não definir concretamente “Ambiente”, traça os princípios fundamentais de uma política de ambiente (al e) art. 9, nº2 do art. 66º, al a) e l) do art. 81º, art 90º al d) do art 93º).<sup>23</sup> A definição de política de ambiente está hoje plasmada no n.º. 1 do art 1º do Decreto da AR, Decreto N.º 211/XII, sendo evidente a preocupação do legislador em definir o desenvolvimento sustentável e promovê-lo. A Lei 19/2014 de 14 de abril define política ambiental e estabelece os seus objetivos, bem como os instrumentos para a sua concretização.

---

<sup>20</sup> Neste sentido o Ac. de 27 de Junho de 2000, Processo n.º. 413/00 STJ, “ O art. 66º [da CRP] consagra o direito ao ambiente como um direito constitucional fundamental. Direito esse que é um direito negativo, ou seja, direito à abstenção por parte do estado e de terceiros, de ações ambientalmente nocivas e um direito positivo no sentido de que o estado deve defender o ambiente e controlar as atividades nocivas para o mesmo”

<sup>21</sup> PEREIRA, Manuel das Neves, “*Impostos e Ambiente – uma síntese relacional*”, in *Revista Encontros Científicos, n.º2, Publishing*, Universidade do Algarve, Escola Superior de Gestão, Hotelaria e Turismo, Faro, 2006.

<sup>22</sup> NABAIS, Casalta chega mesmo a propor a substituição do terceiro pilar de tributação sobre o património pela tributação ambiental (sendo os outros dois sobre o rendimento e sobre o consumo). “*Por um Estado Fiscal Suportável Estudos de Direito Fiscal*” Vol. III, Almedina, 2005 p. 119 e 123

<sup>23</sup> Neste sentido acórdão de 27 de Junho de 2000, Processo n.º. 413/00 STJ

A tributação ambiental possui um duplo objectivo: por um lado, obtenção de receita para ser afectada a despesas e projectos de cunho ambiental; por outro, servir de instrumento de orientação do comportamento dos cidadãos no sentido da eco-cidadania (matizada pelo desenvolvimento sustentável).

Podem ser escolhidos instrumentos de carácter fiscal propriamente dito (impostos e taxas), ou mecanismos de extra-fiscalidade (tributos extrafiscais e benefícios fiscais), instrumentos que visam em primeira linha não a arrecadação de receita mas a alteração de comportamentos. Os tributos extrafiscais visam obstar à verificação do respetivo pressuposto do facto gerador. Os benefícios fiscais são medidas de carácter excepcional que, ao atribuírem uma certa vantagem, causam uma distorção no sistema fiscal<sup>24</sup>.

Importa dedicar algumas linhas aos benefícios fiscais<sup>25</sup>. Enquanto medidas excepcionais, visam a prossecução de objetivos como a poupança, a criação de emprego e o investimento produtivo. Materializam-se em isenções, reduções de taxa, deduções à matéria coletável, amortizações e reintegrações aceleradas. Em traços gerais, caracterizam-se pela derrogação das regras gerais da tributação; a prossecução de objeto social e económico relevante; atribuição de vantagens aos contribuintes. Funcionam como políticas de incentivos económicos, sociais e culturais e de modificação dos comportamentos.

### **3.3) Direito Fiscal vs. Direito Económico Fiscal**

Enquanto o Direito Fiscal se reconduz à fiscalidade, ou seja, aos instrumentos com finalidades unicamente recaudatórias, o direito económico fiscal pode ser definido como o “conjunto de normas jurídicas que regula a utilização dos instrumentos fiscais, isto é, dos impostos e dos benefícios fiscais com o principal objetivo de obter resultados extrafiscais, mormente em sede política económica e social”. Aqui se enquadra a disciplina jurídica da extra-fiscalidade, dentro dos quais se distinguem dois sectores: o sector dos impostos extrafiscais e o sector dos benefícios fiscais<sup>26</sup>.

A preocupação com a política económica e social encontra o seu fundamento na realização da democracia económica, social e cultural, que constitui tarefa fundamental

---

<sup>24</sup> Neste sentido NABAIS, Casalta “*O Dever Fundamental...*”, *ob. cit.*, p.654 e ss.

<sup>25</sup> GUERREIRO, Tiago Caiado, Slides das aulas do módulo de Benefícios Fiscais do V Curso de Pós-Graduação em Direito Fiscal, Porto, 2011.

<sup>26</sup> NABAIS, Casalta, “*Por um Estado Fiscal Suportável – Estudos de Direito Fiscal*”, vol. I, Almedina, 2008, Coimbra.

de um Estado Social e Direito (assim se deduz da leitura do art. 81º da CRP). O princípio do Estado Social (art. 2º da CRP) permite a utilização de mecanismos de extra-fiscalidade na tributação ambiental. Estes mecanismos são justificados à luz da constituição fiscal, sob a qual se justifica a intervenção estadual no sentido de promover a justiça social (al. b) do art. 81º da CRP).

Enquanto exceção à regra, a extra-fiscalidade tem dois pontos fulcrais: a intervenção estadual, económica e social e outra finalidade primordial que não a arrecadação de receita que permita a satisfação das necessidades financeiras do Estado. A própria constituição económica tem limites materiais, consubstanciados nos princípios da proibição do excesso e do arbítrio (diferentes do princípio da igualdade fiscal, próprio do direito fiscal que se pauta pela capacidade contributiva dos particulares)<sup>27</sup>.

### 3.4) Taxa ou um imposto ambiental?

No que concerne à clássica distinção entre taxa e imposto, diremos apenas que defendemos a posição adotada pela Escola de Coimbra.<sup>28</sup>

Centremo-nos nos impostos ambientais: é pacífico atualmente a divisão entre impostos ambientais (em sentido estrito) que prosseguem uma finalidade extrafiscal (*reine Lenkungssteuern*) e impostos relacionados com o ambiente, ou sem sentido amplo, com uma finalidade recaudatória (*reine Umweltfinanzierungsgaben*). São os impostos ambientais que põem em prática a política ecológica, consubstanciando-se em verdadeiros tributos ambientais. Os impostos relacionados com o ambiente têm como objetivo arrecadar receita, um fim riditício, ainda que venham a consignar a mesma a fins ecológicos.<sup>29</sup>

Os impostos ambientais, são, regra geral, extra-fiscais, sendo a sua finalidade mais de proteção ambiental do que recaudatória<sup>30</sup>.

---

<sup>27</sup> Neste sentido NABAIS, Casalta “O Dever Fundamental...” *ob. cit.* p. 660

<sup>28</sup> Para mais desenvolvimentos NABAIS, Casalta, *O Dever Fundamental...* *ob. cit.*; Ribeiro, J. J. Teixeira, “*Lições de Finanças Públicas*”, Coimbra Editora 2010

<sup>29</sup> Neste sentido SOARES, Cláudia “*Imposto Ecológico Versus Subsídio Ambiental?*” Tese de doutoramento apresentada da Universidade de Santiago de Compostela, 2002

<sup>30</sup> O seu objetivo não é tanto a repartição de riqueza, mas sim a proteção financeira para custos por danos verificados ou emergentes (*kostendeckungsprinzip*). Esta é a ideia base que está presente num dos princípios bases do direito do ambiente que é o princípio do poluidor- pagador. Neste sentido PEREIRA, Manuel das Neves “*Impostos e Ambiente- Uma Síntese Relacional*”, *ob. cit.*

“O que caracteriza a natureza ambiental dos tributos é o objetivo ou finalidade extrafiscal ecológica primordial, traduzida na preservação e melhoria do meio ambiente, assumida pelo legislador ao criá-los e discipliná-los e não o destino ecológico das receitas proporcionadas pelos mesmos, pois este destino situa-se a jusante das correspondentes relações tributárias, inserindo-se, em rigor, na política de realização de despesas e não na política de obtenção de receitas fiscais”<sup>31</sup>

Discute-se ainda, no ordenamento jurídico português se a Taxa sobre Lâmpadas de Baixa Eficiência Energética (TLBBE) é efetivamente uma taxa ou imposto. Como verificamos, a taxa tem associada uma contra prestação direta. No caso *sub judice*, questionamo-nos qual o benefício direto associado para o sujeito passivo. O objetivo deste tributo é a compensação ao ambiente pela ineficiência energética.<sup>32</sup> A receita arrecadada é consignada a instrumentos operacionais na área de proteção ambiental e promoção da eficiência energética (Fundo Português de Carbono e Fundo de Eficiência Energética). Desta forma fica completo o preceito de reciclagem de receitas.

Apesar das vantagens da figura das taxas – principalmente, ao permitir a internalização dos custos externos, como prescreve o princípio do poluidor-pagador -, os tributos ambientais encaixam na figura dos impostos. Torna-se difícil (a tal ponto que periga a operatividade da figura) apurar a pessoa concreta do poluidor e o *quantum* de responsabilidade pela poluição, visto esta ter uma origem difusa e consequências imensuráveis no tempo e no espaço. O imposto permite distribuir os encargos resultantes da perda de qualidade ambiental por todos os membros da comunidade, o que se justifica pelo facto de que todos beneficiarem do equilíbrio e bem-estar ambiental (tendo um papel a desempenhar na sua proteção e preservação).

Existe uma estreita ligação ao objetivo extra-fiscal ambiental que domina os impostos ambientais, integrando estes a tributação direta, ao lado dos impostos sobre o rendimento e sobre o património. Os impostos ambientais visam a preservação e a melhoria contínua do meio ambiente. Constituem uma figura tributária independente, com uma estrutura desenhada em função do nível de prejuízos ou danos que determinados comportamentos humanos podem causar ao meio ambiente.

---

<sup>31</sup> NABAIS, Casalta “*Por um Estado...*” Vol. III, ob. cit. p. 192

<sup>32</sup> Desta forma estimula-se o cumprimento dos objetivos nacionais em matéria de CO2 através do DL 108/2007 de 12 de Abril

A avaliação indireta ou objetiva é o método mais adequado, dada a difusão da poluição e particularmente difícil tarefa de quantificar o seu impacto e de o imputar a um determinado sujeito ou entidade.

No que respeita à taxa / alíquota, o legislador dispõe de uma margem de liberdade, podendo optar por uma taxa fixa, variável em função da localização dos poluidores ou variável em função do nível de emissões (procurando através destas a aceitação social da tributação ambiental direta). A taxa pode ser crescente – quando é fator de incentivo à redução continuada da deterioração do meio ambiente -, ou decrescente – quando os objetivos de tutela de meio ambiente cedam perante os objetivos económicos (após uma ponderação, um *trade-off*).

No intuito de implementar uma RFE, podemos fazer uso dos impostos existentes, preenchendo-os com medidas direcionadas à proteção do meio ambiente, sem prejuízo do seu objetivo principal (arrecadação de receita). Vamos ao encontro da tarefa fundamental do Estado (al. h, do n.º 2 do art. 66º da CRP).

#### IV A premência de uma Reforma Fiscal Ecológica

Uma ação concertada entre o Estado, o criador das políticas fiscais, e o cidadão, destinatário das medidas advindas daquelas políticas, pode ir no sentido da utilização de instrumentos fiscais para a prossecução de uma política de desenvolvimento sustentável. A fiscalidade ecológica surge para evitar que as políticas fiscais tenham um impacto negativo no ambiente (que existirá, como alerta ABREU<sup>33</sup>, se estas forem construídas sobre a crença que a proteção ambiental tem custos insuportáveis e implica a perda de competitividade dos mercados). A política fiscal deve assumir-se como um meio de transformação de hábitos de consumo e produção baseados no desperdício de recursos, não visando apenas a angariação de receitas para custear despesa pública.<sup>34</sup>

O mercado mundial não é perfeito, reportando falhas que afetam sistematicamente o ambiente. Uma forma de atender aos desafios é a cobrança de externalidades negativas aos poluidores, a par da concessão de subsídios às externalidades positivas, melhorando a afetação de recursos. Esta ideia foi definida inicialmente por PEARCE<sup>35</sup> e mais amplamente por Pigou, no início do século XX<sup>36</sup>. Por um lado, corrigem-se as falhas de mercado, alocando devidamente os recursos, sem a intervenção do Governo. Por outro lado, aumenta o valor arrecadado neste tipo de tributos, diminuindo a taxa de outros.

A fiscalidade ecológica atua com base no princípio da prevenção. Tal princípio consiste em evitar a ocorrência de danos, atuando a montante do problema. Através da ponderação de formas alternativas de realizar determinado projeto, procuram-se meios eficazes de evitar ou reduzir impactes ambientais. A preocupação central é a irreversibilidade do dano ambiental, que impossibilita a restauração natural, ou torna-a

---

<sup>33</sup> ABREU, Lúgia Carvalho, “Fiscalidade e Proteção do Ambiente”, I Congresso de Direito Fiscal na Faculdade de Direito do Porto, 22 de Novembro de 2010.

<sup>34</sup> Os cidadãos devem entender as políticas fiscais ambientais. Devem ser claras e o resultado das mesmas publicitados de forma a não serem consideradas como a imposição de “mais” um imposto ou taxa. A crescente descrédibilização da classe política pode ter um impacto negativo na implementação de novos tributos, daí que estas políticas se devem pautar pela transparência e eficácia, de forma a facilitar a sua aceitação pelo cidadão comum.

<sup>35</sup> PEARCE, David “*The Role of Carbon taxes in adjusting to global warming*”, *The Economic Journal*, pp. 947.

<sup>36</sup> A teoria desenvolvida sustenta-se na criação de um imposto de valor igual ao custo marginal externo causado pela atividade nociva. Neste sentido, PIGOU, Arthur “*The Economics Welfare*” MacMillan and Co, 1929 e SOARES, Cláudia “*O Imposto Ecológico...*”, *Ob. Cit.*

demasiado onerosa (sendo certo que, numa perspetiva económica, remediar é mais caro do que prevenir)<sup>37</sup>.

Este tipo de fiscalidade deve atuar como o propósito de mudar comportamentos, aplicando o preço correto aos produtos e orientando as receitas dos impostos para financiamento de programas de proteção do ambiente e pedagogia ambiental. Nas palavras de DIAS,

“A política do ambiente deve ser conformada de modo a evitar agressões ambientais, impondo a adoção de medidas preventivo-antecipatórias, em vez de medidas regressivo-mediadoras, bem como o controlo da poluição na fonte, ou seja, na origem”<sup>38</sup>

O princípio do poluidor-pagador<sup>39</sup> (PPP), conjugado com o do utilizador-pagador, alerta que não é pago o verdadeiro preço do produto, ou seja, no preço final do bem, produto ou serviço não estão inseridos os custos ambientais inerentes à sua produção, manutenção, utilização e gestão depois de finda a sua vida útil. A sociedade produz e consome, desconsiderando o princípio da solidariedade entre gerações; os custos ambientais são ignorados, embora os impactos causados por este estilo de vida comecem a ser demasiado evidentes para que continuem a passar despercebidos ou a ser desvalorizados.

O utilizador de recursos naturais deve pagar mais do que aquele que utiliza de forma eficiente os recursos ou apenas deve pagar o que poluir? Trata-se de uma questão complexa, dado que, ao estarmos a “premiar” os cidadãos que fazem um uso mais racional dos recursos, como que permitimos a poluição, tornando-se esta “aceitável”.

Cumpramos aqui recordar que desde o Conselho Europeu de Gotemburgo (2001)<sup>40</sup>, a UE assumiu o compromisso de utilizar os “preços corretos”, ou seja, aqueles que reflitam melhor os custos reais de diferentes atividades, assim se proporcionando um

---

<sup>37</sup> Interessa, tal como dispõe a al. c) do art. 3º da LBA que “obrigam à adoção de medidas antecipatórias com o objetivo de obviar ou minorar, prioritariamente na fonte”. Também no art. n.º 2 do art. 66.º da CRP está plasmada esta ideia.

<sup>38</sup> DIAS, Figueiredo, “*Direito Constitucional...*” *ob. cit.* p. 18 e 19

<sup>39</sup> Previsto na al. d) do art. 3º da LBA

<sup>40</sup> Neste, o Conselho Europeu, como se pode ler no considerando 1, “acordou numa estratégia para o desenvolvimento sustentável e acrescentou uma dimensão ambiental ao processo de Lisboa relativo ao emprego, à reforma económica e coesão social”, entre outros aspetos in: [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/pt/ec/00200-r1.p1.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/pt/ec/00200-r1.p1.pdf)

melhor incentivo aos consumidores e produtores na tomada de decisões sobre o que e como comprar e produzir.

“Quem obtém lucro ou retira utilidade com a exploração ou uso dos recursos naturais deve pagar, numa ótica de justiça fiscal.”<sup>41</sup> A RFE deve assentar nesta lógica, ao deslocar os impostos sobre as atividades que devem ser encorajadas para as atividades a evitar. O PPP é um reflexo do princípio fundamental da igualdade perante os encargos públicos, dado que onera o poluidor, custeando desta forma os encargos ecológicos este impedindo que toda a comunidade o faça em seu benefício. Este princípio tem um carácter económico, que imputa ao poluidor os custos resultantes de atividades poluentes. Todavia o propósito não é apenas imputar ao poluidor os custos associados, mas sim que haja correção das condutas, pondo em prática a dimensão preventiva do tributo a pagar.<sup>42</sup>

Outro princípio a referir é o princípio da responsabilização (al. f) do art. 3º da LBA). O instituto da responsabilidade por danos causados aos recursos naturais impõe a obrigação de indemnizar os terceiros lesados pelos danos causados ao ambiente. Estamos perante um princípio de imputação de custos, de acordo com o qual o agente económico poluidor tem que suportar os encargos necessários à recuperação do equilíbrio ecológico, tudo numa dimensão preventiva. O princípio da responsabilização assume-se como um princípio de tributação no sentido de prevenção do dano ecológico e de justiça fiscal<sup>43</sup>

Impulsionado e guiado pelo cumprimento da legislação comunitária e de outros compromissos internacionais, destacando-se a Diretiva 2003/96/CE, de 27 de Outubro de 2003<sup>44</sup>, Portugal tem operado uma RFE. Temos algumas manifestações, como o DL n.º 33/2007, de 15 de Fevereiro e o DL n.º 172/2009, de 3 Agosto. Todavia, a finalidade recaudatória (de arrecadação da receita) prevalece, apesar de alguns laivos ecológicos, como os Impostos Especiais sobre o Consumo (IEC). A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) procede a uma classificação dúbia, ao categorizar como ecológicos todos os impostos que tenham como base de incidência circunstâncias com um efeito prejudicial para o ambiente. Ora, no nosso entendimento,

---

<sup>41</sup> ABREU, Lígia Carvalho, “*Fiscalidade e Proteção.*”, *ob. cit.*, 2012/2013

<sup>42</sup> Neste sentido ABREU, Lígia Carvalho, apresentação “Tributação Ambiental” idem, FDUP 2012/2013

<sup>43</sup> CANOTILHO, J. J., “*Direito Público do Ambiente*”, Curso de Pós-Graduação promovido pelo CEDOUA e a Faculdade de Direito de Coimbra (1995/1996), Coimbra, policopiado, 1995.

<sup>44</sup> Reestrutura o quadro comunitário de tributação dos produtos energéticos e da eletricidade, impondo aos Estados o dever de conceder benefícios fiscais do tipo isenções e reduções de taxa, de forma a proteger o ambiente e a cumprir os objetivos do Protocolo de Quioto.

para que um imposto seja considerado ecológico devemos atentar às motivações subjacentes à sua criação e aos efeitos esperados com a sua cobrança (*in casu*, a mudança de comportamentos).

Os impostos reclamam quantias avultadas de dinheiro dos contribuintes e, pelo peso que assumem nos seus orçamentos pessoais e/ou empresariais, modelam os seus comportamentos e são parte integrante das suas decisões quotidianas. O atual sistema fiscal tributa o trabalho e o património (tributação direta), bem como o consumo (tributação indireta), através de um cada vez mais complexo corpo fiscal tributário, cuja lógica e inúmeras regras favorecem a fuga e a evasão fiscais, o que descredibiliza o sistema.

Os impostos podem – devem – usar o seu poder influenciador para a prossecução de outros objetivos (de igual ou maior interesse público) que não apenas a arrecadação de receita. Perante a irreversível devastação do nosso planeta, cujos sintomas começamos a sentir e colocam em perigo a própria espécie humana, a doutrina tem procurado descortinar qual a função adequada para o direito fiscal desempenhar. Como aponta ARAGÃO, vivemos no Estado de Direito Ambiental, caracterizado pelo fenómeno da ecologização do direito<sup>45</sup>: todos os ramos do Direito se vêm, hoje, influenciados a considerar o ambiente nas suas previsões normativas, enquanto recurso escasso e sensível, na defesa do qual todos temos uma necessária palavra a dizer.

Merecem especial atenção os impostos diretos que, recaindo sobre o trabalho e o património de forma incisiva, privam os contribuintes de uma fatia considerável do seu rendimento. Argumenta-se, a nosso ver bem, que o imposto é o preço a pagar por viver numa comunidade organizada pelo Direito, caracterizada pela liberdade e alicerçada no respeito pela inviolável dignidade ética da pessoa humana. Todavia, tal preço deve ser limitado e sustentável; a vantagem da sua imposição deve ser clara; e evidente deve ser a prossecução de outros objetivos que não somente o alimentar de uma máquina estadual que, atualmente, se encontra num austero regime de emagrecimento resultante de um despesismo descontrolado, improdutivo e pouco fiscalizado.

---

<sup>45</sup> Para mais desenvolvimentos, ARAGÃO, Alexandra, “*A renovação ecológica do Direito do Ambiente – Sumários Desenvolvidos para o ano lectivo 2012/2013*” (2.º ciclo em Direito), Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

#### 4.1) *Tax shift*

Neste contexto, autores como DURNING e BAUMAN falam-nos do *tax shift*<sup>46</sup>. Consiste esta mudança no deslocar do peso dos impostos sobre o trabalho e o património para os impostos sobre a utilização dos recursos naturais e da energia. Tal deslocação é benéfica, emitindo sinais que esverdeariam o consumo e a produção (atenta a interdependência entre estes dois elementos). Para utilizar a terminologia frequentemente encontrada, defendemos a remoção dos impostos de atividades que devem ser encorajadas – o trabalho, o aforro, a propriedade – e estigmatizar as atividades “más” – o consumo desenfreado, o desgaste veloz e inconsequente dos recursos naturais (sem respeito pela sua capacidade de regeneração).

Deslocar os impostos do trabalho e do capital para o terceiro fator de produção – os recursos -, permitiria: tornar a motivação pelo lucro mais «verde»; evitar o desperdício de recursos sem afetar negativamente o nível de receitas; e, aqui residindo o argumento-chave da RFE, aumentar a empregabilidade e os rendimentos<sup>47</sup>. Taxar os recursos impõe aos contribuintes uma lógica necessária: a preservação e utilização racional (i.e., dentro dos limites do estritamente necessário) dos recursos naturais. Ao passo que taxar o trabalho e o capital apenas proporciona uma cultura de austeridade, o que favorece práticas nefastas, como a redução de pessoal, e afasta o investimento.

Todavia, o aspeto mais importante deste deslocar de impostos reside na correção de uma falha de mercado tão grave que coloca em perigo a sustentabilidade de toda a economia: a cegueira quanto aos custos verdadeiros de um produto. Numa época de crise como a que vivemos, marcada pelo baixar dos rendimentos e o alastrar do desemprego, bem como pelo encarecimento de certos produtos (devido ao aumento de impostos e/ou à sua escassez), a decisão de comprar reveste uma importância fundamental. Para estimular uma procura cada vez mais escassa, a oferta tende a tornar os preços mais acessíveis, com uma evidente perda para o meio-ambiente. Ignorar os custos (cada vez menos) ocultos de um produto com vista a torná-lo mais barato é, sem dúvida, a forma mais ruínosa de atuar. O preço de um produto, bem ou serviço deve refletir o custo que o mesmo teve considerando a Análise de Ciclo de Vida, ou seja, o seu impacto ambiental desde o berço até ao fim da sua vida útil (incluindo o destino

---

<sup>46</sup> DURNING, Alan Thein e BAUMAN, Yoram, “*Tax Shift – How to help the economy improve the environment, and get the tax man off our backs*”, NEW report n.º 7, Northwest Environment Watch, April 1998, Seattle, Washington.

<sup>47</sup> DURNING, Alan Thein e BAUMAN, Yoram, *idem*, p. 7.

dado ao resíduo originado). A RFE vai lutar contra um enraizado costume: tributar com base na capacidade contributiva.

A taxa de imposto deveria variar na exata proporção que afetamos a natureza. Observando que estamos no rumo dos impostos de taxa única (*flat tax*), os impostos do consumo e os impostos do “pecado” (tabaco e bebidas alcoólicas), defendem que os impostos ambientais representam uma sùmula desses três impostos, sendo a taxaço do consumo a melhor ideia. Note-se que aqui «consumo» corresponde à noço «ecológica» do mesmo (a degradaço dos bens da natureza), e não à noço clássica económica (a compra / venda de qualquer bem, produto ou serviço)<sup>48</sup>.

“Taxes could reinforce – rather than contradict – our shared beliefs in the importance of individual freedom matched with individual responsibility, of work and personal initiative, and of fairness. They could strengthen our economy and improve our environment. And they could do so equitably and with greater ease of administration than the existing system. In short, we can get taxes off our backs and onto our side.”<sup>49</sup>

#### **4.2) Como deve funcionar a RFE**

“Se o imposto é inevitável, o que o Governo escolhe taxar não o é”<sup>50</sup>. A estrutura atual do sistema fiscal desincentiva o que é fulcral – trabalho, poupança (aforro) e investimento -, favorecendo um comportamento anti-ecológico e insustentável económica, ambiental e socialmente. Somos da mesma opinião que o Autor quando este refere que substituir (ou reduzir, notamos) os impostos existentes por impostos verdes permitiria melhorar a qualidade ambiental, enquanto reduzia os desincentivos do sistema fiscal, fortalecendo assim a economia. Para tanto, aponta três bases tributárias para os “novos” impostos ecológicos: 1) coletores de lixo doméstico, que se fariam pagar por cada saco de lixo que cada casa produzisse<sup>51</sup>; 2) impostos de hora de ponta (*rush hour*), que permitiriam a redução dos engarrafamentos e da poluição sonora e do ar nas autoestradas; 3) impostos de carbono para reduzir as emissões e encorajar a

---

<sup>48</sup> Note-se, igualmente, que esta é a posição dos autores, criticável dado que os tributos ecológicos não concentram em si os mesmos objetivos dos supra referidos impostos do “pecado”

<sup>49</sup> DURNING, Alan Thein e BAUMAN, Yoram, *idem*, p. 31.

<sup>50</sup> REPETTO, Robert, DOWER, Roger C., JENKINS, Robin e GEOGHEGAN, Jacqueline, “*Green Fees: How a tax shift can work for the environment and the economy*”, World Resource Institute, November, 1992.

<sup>51</sup> Para mais desenvolvimentos, [http://ec.europa.eu/environment/waste/packaging/legis.htm#plastic\\_bags](http://ec.europa.eu/environment/waste/packaging/legis.htm#plastic_bags)

eficiência energética. As receitas obtidas poderiam ser usadas para reduzir os impostos com efeitos distorcivos e compensar os cidadãos que pudessem ser atingidos desproporcionalmente pelos impostos ambientais, bem como para pagar os programas ambientais (educação / formação) e reduzir os *deficits* orçamentais.

O atual sistema fiscal incentiva a que os trabalhadores emigrem e afastem o investimento no país, desviando assim as poupanças para outro sistema fiscal que melhor as proteja e valorize. Ora, os impostos ecológicos incitam as forças de mercado a atuar de acordo com uma lógica ecológica (racionalização de recursos, valorização de produtos com impacto ambiental reduzido). Privados e empresas sentem-se estimulados a responder de formas inovadoras e eficientes, enquanto instrumentos de regulação (*command and control*) apenas provocam nos contribuintes a necessidade de encontrar um determinado nível de atuação que corresponda as imposições regulatórias, não procurando inovar / melhorar atingido que seja esse *standard*. O nível de emprego aumenta, o que evita a fuga da população ativa e atrai capital (humano e financeiro)<sup>52</sup>.

De entre as circunstâncias que possibilitam o melhor funcionamento dos impostos ambientais, destacamos:

- heterogeneidade os causadores do problema ambiental (o que dificulta as negociações particulares, regulações diretas e os procedimentos legais), contribuindo todos de forma relativamente semelhante para o problema;

- os danos são regulares e compreensíveis;

- as partes sofrem custos de melhoria, imposta pela adequação à regulamentação, significativamente variáveis, devido a diferenças na tecnologia, equipamento, disponibilidade de alternativas, etc.;

- o comportamento de cada parte possa ser monitorizado com precisão a um custo razoável, o que permite o reforço da utilização de mecanismos de incentivo relacionados com o nível de atividade;

---

<sup>52</sup> Segundo PORTO existe o perigo de perda de competitividade com a subida de preços da energia que desincentiva os investimentos na indústria tradicional, sem os quais não há emprego. Neste sentido PORTO, Manuel, “*Os Méritos e os Desméritos de um Imposto Geral sobre a Energia*” in Boletim de Ciências Económicas, Coimbra, 2002 Vol. XLV-A p.906 e ss

### 4.2.1 Imposto sobre o Carbono

A melhor opção para regular as emissões de carbono é criar um imposto sobre a percentagem de carbono presente em cada combustível.

Existem, no entanto, opiniões divergentes. GREGORY defende o aumento da taxa das emissões de carbono, isto porque estas externalidades negativas, se não forem tributadas, são como que permitidas a todos os cidadãos. Ao instituir esta taxa, os indivíduos teriam em consideração as suas decisões e a política de Pigou seria posta em prática. O desafio encontra-se em saber qual devia ser a taxa aplicada. Temos que ter em consideração diversas variáveis. A taxa correta igualaria o custo da externalidade<sup>53</sup>. Todavia, não há consenso quanto ao valor em si. Dois grandes economistas, Northaus e Stern, concordam com esta solução - aumentar a taxa do carbono -, mas diferem quanto ao volume dos impostos.

No entanto, a discussão sobre o valor da taxa, é, na perspectiva de GREGORY, mais útil do que as alternativas à taxa. Para este autor, estar a procurar diferentes formas de taxar é inócuo; muito mais objetivo é discutir, na opinião pública, o aumento da taxa existente (no caso específico, nos impostos sobre combustíveis). E porque não são as alternativas viáveis? Com dois exemplos simples alguns preconceitos são desfeitos. A ideia de que aumentar a eficiência dos veículos é a melhor maneira de reduzir o consumo destes bens. Esta eficiência, não é, como sabemos, gratuita e o custo associado a esta melhoria seria transportada para o consumidor final, não havendo um benefício direto para o Estado.

---

<sup>53</sup> “Esta abordagem visa a maximização do bem-estar e não o cumprimento de um qualquer objetivo ambiental específico, sendo a melhoria da qualidade ambiental uma consequência dos ganhos gerais de eficiência alcançados através da internalização total dos custos” Relatório da Comissão para Reforma da Fiscalidade Verde disponível em <http://www.portugal.gov.pt/media/1393816/20140417%20maote%20rel%20reforma%20fiscalidade%20verde.pdf> p. 56

#### 4.2.2 Licenças de Emissão

Outra proposta frequente é o sistema de licenças de emissão<sup>54</sup>, limitando a emissão de carbono. Estas licenças são “vendidas” em mercado, beneficiando os países mais ricos (habitualmente os mais poluidores), havendo ainda a possibilidade de, excedida a quota, comprarem a países menos evoluídos. Existem ainda quatro dificuldades associadas a este sistema: 1) a base a ter em conta nas licenças é uma média de utilização nos últimos anos<sup>55</sup>; 2) a menos que o direito a poluir seja completamente leiloado, perde-se a oportunidade do imposto pigouviano para reduzir os impostos distorcivos sobre trabalho e capital<sup>56</sup>; 3) a procura destas licenças flutua de ano para ano; 4) a globalização do problema ambiental e a não cedência por parte de determinados a aderir a este sistema (o exemplo mais gritante é o caso da China e mesmo EUA, principais emissores de GEE nas últimas décadas), inexistindo objetivos específicos no próprio Protocolo de Quioto.

Este modelo implica uma intervenção regulatória muito maior por parte dos Estados. De qualquer modo, a intervenção regulatória estatal assume-se como a sua nova faceta, dado o despir da veste de Estado Social que os Governos têm vindo a operar.

O mecanismo das licenças de emissão, apesar de inovador, apresenta debilidades na sua aplicação prática. Os países desenvolvidos compram as licenças de emissão que os países em desenvolvimento, por insuficiência tecnológica, não chegam a utilizar. A poluição continua concentrada em certos pólos, mormente os de maior desenvolvimento tecnológico e económico, agora legitimamente.

A tributação generalizada da energia apoia-se na teoria económica, salientando os benefícios da intervenção no mercado por forma a diminuir determinados gastos. A diminuição de gastos energéticos baseia-se na eficiência, reduzindo os custos, e na proteção ambiental, penalizando quem causa danos<sup>57</sup>.

Esta forma surge como uma alternativa às vias administrativas e fiscais, com todos os custos que estas comportam. Uma das grandes dificuldades na implementação

---

<sup>54</sup> Diretiva 2003/87/CE transposta para a ordem jurídica interna pelo DL n.º 233/2004, de 14 de Dezembro

<sup>55</sup> Incentiva os países a poluírem mais antes da entrada em vigor deste mecanismo

<sup>56</sup> Taxar, a nível mundial, o carbono tornaria mais fácil de negociar, dado que todos os Estados ganhariam com a receita fiscal

<sup>57</sup> Neste sentido PORTO, Manuel, “*Os Méritos...*”, *ob. cit.* p.906 e ss.

de um imposto ambiental é o custo administrativo associado e a vulnerabilidade do sistema fiscal em si.

#### 4.2.3 Considerações adicionais

A teoria da intervenção demonstra que uma solução ótima só é atingida quando o objetivo é totalmente realizado, ou seja, quando se eliminam todos os efeitos indesejáveis. Este primeiro ótimo foi definido por Pareto<sup>58</sup>. Não sendo possível atingir este patamar, ou seja, se alguém beneficiar ou for prejudicado, estaremos num segundo ótimo, sendo essencial analisar a situação á luz de critérios de compensação.

O ótimo de Pareto é atingido se não houver distorções ou falhas, ou seja, no caso da tributação da energia, se não houver aumento de preços<sup>59</sup> e consequências inconvenientes nos planos económico e da equidade.

Estas vias de intervenção direta promovem uma utilização racional da energia sem os custos que as outras vias têm associados. A política do ambiente deve, sempre que possível, abraçar o ótimo de Pareto, reforçando o uso de ações estruturais.

Proporcionar um melhor quadro para os incentivos de mercado através da reestruturação do sistema de receitas pode melhorar a qualidade ambiental e tornar a economia mais competitiva. A competitividade é estimulada com a redução dos custos com as infraestruturas, maiores taxas de poupança e investimento, mais emprego e crescimento produtivo mais acelerado.

No que concerne às receitas, cumpre referir em que podem / devem ser utilizadas: compensar contribuintes que sejam afetados desproporcionalmente pelo imposto ambiental; aplicar as receitas dos impostos sobre a congestão nos transportes públicos (modernização das frotas, abertura de novas rotas e redução do preço dos bilhetes); as receitas dos coletores do lixo devem ser usadas em programas comunitários de reciclagem.

Compreenda-se a necessidade de colocar um destino às receitas: os contribuintes aceitarão mais facilmente um imposto se as receitas geradas se destinarem a gastos desejados (melhoria das infraestruturas, da qualidade ambiental, da qualidade da vida humana). Procura-se estimular comportamentos como a poupança de energia, a

---

<sup>58</sup> Neste sentido, BARR, Nicholas “*Economics of the Welfare State*”. Oxford University Press, p.46 2012.

<sup>59</sup> Encontrar a taxa de tributação ótima é o principal obstáculo à intervenção estatal. Neste sentido PORTO, Manuel *idem*

reciclagem e o uso de transportes públicos. Aliás, se somos eticamente permitidos em falar de um lado positivo da atual crise económica, diremos que a mesma tem forçado os contribuintes a encontrarem alternativas às diversas atividades do seu quotidiano que, não raras vezes, coincidem com a alternativa mais ecológica (v.g., menor consumo de energia; reutilização de materiais). Todavia, a via da austeridade e da imposição de maiores impostos sem qualquer justificação concreta não se nos afigura como a opção política, económica e socialmente mais saudável e aceitável.

Taxar certos produtos como, por exemplo, os sacos de plásticos, obrigará os contribuintes a racionar o uso dos mesmos e a procurar alternativas ecológicas<sup>60</sup>. Permite arrecadar receita que deve ser utilizada de determinada forma para promover o desenvolvimento e aumentar o nível de bem-estar social e ambiental. Tal aumento de imposto (ou criação de um) não deve ser unicamente guiado pelo intuito de aumento da receita (fiscal ou das empresas), ou o duplo dividendo não se verificará.

Podemos também tomar como exemplo as embalagens. A cultura moderna adotou o hábito de embalar todos os produtos. Ao incentivar a compra a granel, introduzindo uma taxa na produção dessas mesmas embalagens, ou incentivando a substituição por matéria menos lesivas e recicláveis, estamos a contribuir para a modelação de comportamentos.

Em última análise, a RFE aumenta a produtividade (a poluição representa um desperdício) e a eco-inovação<sup>61</sup>, aumentando conseqüentemente o emprego. Assim, é uma “fonte de oportunidades de exportação de novos processos e ferramentas à escala

---

<sup>60</sup> Devemos, no entanto analisar a experiência mundial nesta matéria. Foi instituída, como base de tributação dos lixos domésticos, o volume de resíduos produzidos. Desta forma os indivíduos teriam um incentivo para produzir menos lixo se tivessem de pagar por cada saco de lixo extra. No entanto, esta nova forma de taxar revelou-se um insucesso: nos EUA esta medida resultou em que se enchesse em demasia cada um dos sacos, dando origem à conhecida expressão “Seattle Stomp”, dado que esta foi a primeira cidade a fazê-lo. Existe também o perigo de se criarem lixeiras a céu aberto, dado que os indivíduos, para evitarem as taxas despejavam em bosques ou locais ermos. Outro exemplo é o da Alemanha: as pessoas depositavam o lixo diretamente para os esgotos, provocando um entupimento dos mesmos e inúmeras doenças. Na Irlanda, a taxa de recolha do lixo levou a um aumento da queima de lixo doméstico nos quintais, infestando a cidade e gerando queimaduras nos cidadãos que o praticavam. Apesar das adversidades na implementação desta medida, temos conhecimento de que a Comissão Europeia efetuou uma proposta no sentido de reduzir a espessura dos sacos de plástico; desta forma estes são reutilizados um menor número de vezes, ficando os estados-membros incumbidos de estabelecer o melhor regime para a adoção desta medida (taxas, estabelecimento de metas, restrições de comercialização, etc.)

<sup>61</sup> Os novos mercados, ditos “verdes”, estão cada vez mais presentes no nosso quotidiano. Novas soluções são implementadas com recurso a tecnologias limpas. Essas ideias surgem da iniciativa privada, sem que o Estado cumpra o devido papel de vanguarda na modernização e inovação. O futuro “green” está nas mãos dos privados. Reduzir as emissões e aumentar a eficiência fomenta o desenvolvimento de tecnologias mais avançadas. Segundo Porter, baixa-se o custo e aumenta-se a produtividade, tornando as economias mais competitivas

global”<sup>62</sup>. Outro aspeto que importa denotar são as melhores condições de saúde propiciadas à população em geral, a longo prazo.<sup>63</sup>

### 4.3) Duplo dividendo

A possibilidade dos tributos ecológicos gerarem benefícios ambientais e simultaneamente reduzirem ineficiências económicas (aliviando o peso do financiamento público) invoca à discussão o duplo dividendo.

Uma das particularidades da tributação ecológica reside na possibilidade de verificação do duplo dividendo, na medida em que gera melhorias ambientais e *simultaneamente* aumenta a eficiência económica. A tributação ecológica permite corrigir as distorções existentes no sistema fiscal, com a referida deslocação de impostos, desencorajando atividades que primam pelas perdas económicas. Propicia ganhos económicos (receitas) que devem, para salvaguarda do duplo dividendo, ser utilizadas/recicladas para reduzir outros impostos, como a Contribuição para a Segurança Social (CSS). Ao contrário do receado, não se traduzem na imposição de carga excedentária. Tal desígnio do imposto ambiental facilitará a sua aceitação pelos contribuintes, visto prestar-se a outros objetivos, que não apenas a arrecadação de receita, que vão de encontro às necessidades atuais, como a investigação e ação para a proteção do ambiente, bem como redução dos impostos.

Existem alguns requisitos para a realização do DD<sup>64</sup>: o sistema fiscal tem de ser inicialmente subóptimo, isto é, têm que haver perdas de eficiência (carga excedentária marginal) relacionadas com impostos existentes, que diferem entre si.

O imposto ambiental deve incidir sobre o fator fixo, onde a carga excedentária marginal é relativamente baixa. Por outro lado, deve ter uma base ampla. Para Lightart, a condição chave é a presença de fatores de produção ou de famílias cuja carga de imposto pode ser trocada ou mudada. Podemos distinguir três tipos de recetores da carga fiscal: fatores fixos de produção; famílias que recebem transferências do Estado

---

<sup>62</sup> Relatório da Comissão para Reforma da Fiscalidade Verde ob. cit. p. 97

<sup>63</sup> Esta iniciativa permite a poupança de uma fatia considerável do Orçamento destinado à saúde pública. De facto, muitas condições médicas, como as alergias, problemas respiratórios e o *stress* (sendo este causa de distúrbios de diversa ordem no ser humano), poderiam ser melhoradas com avanços na proteção ambiental. Ar puro e água potável, conjugados com amplos espaços verdes, induzem comportamentos saudáveis que atuam a montante dos problemas de saúde (sem prejuízo do seu contributo no recobro de qualquer condição médica), numa lógica semelhante ao princípio da prevenção.

<sup>64</sup> Seguimos de perto: MATIAS, Margarita e ALVES, Robaina, “*Três Ensaios sobre Ambiente, Energia e Economia em Portugal*”, Dissertação apresentada à Universidade de Aveiro em 2004.

(desempregados, reformados); outros países que possam influenciar os seus termos de troca. Torna-se oportuna uma análise dos efeitos da RFE sobre estes recetores.

a) Fatores fixos de produção: o duplo dividendo pode surgir se o contributo do capital para o valor acrescentado for suficientemente alto e se o trabalho for um melhor substituto para a energia do que o capital. Opta-se pela adoção de técnicas de produção trabalho-intensivas. A carga fiscal desvia-se dos detentores da força de trabalho para os detentores do capital. Requer-se uma economia em que o capital seja relativamente imóvel internacionalmente.

b) Carga fiscal nas transferências de rendimento: enquanto os trabalhadores vêem o seu rendimento aumentar com a diminuição do imposto, os desempregados, reformados e pensionistas, a franja da população com rendimentos já de si escassos, seriam afetados negativamente com a imposição de um imposto ambiental que teriam igualmente que suportar.

Neste caso, podemos avançar com medidas para evitar a deterioração da qualidade de vida destes grupos populacionais: isenção de impostos até um limite para as classes mais baixas; benefícios especiais para racionalizar o consumo de energia. Convém recordar que os efeitos do duplo dividendo também os abrangerão, nomeadamente as melhorias relativas à qualidade ambiental e ao emprego.

c) Mudanças nos termos de troca: ao criar ou aumentar o imposto sobre um produto importado, o país pode ser capaz de exportar a sua carga fiscal através de uma mudança nos termos de troca. O país exportador, para manter a sua quota de mercado, irá diminuir o preço do bem (por exemplo, a energia), conseguindo assim o país importador exportar a sua carga fiscal,

Importa reter que só se atinge o DD se e quando houver reciclagem da receita resultante da cobrança deste tributo. Pode tornar-se desafiante distinguir um primeiro dividendo expresso na promoção de um *continuum naturale*, de um segundo dividendo que é o aumento da eficiência do sistema fiscal, dado que funcionam com um objetivo comum.<sup>65</sup>

---

<sup>65</sup> Neste sentido SOARES, Cláudia “O Imposto Ecológico...” *ob. cit.*

Podemos ainda falar de um triplo dividendo, quando além dos dois benefícios apontados (ambiente e eficiência) se contribui para o benefício social, aplicando as receitas públicas para melhorar a vida dos cidadãos. A consequência do duplo dividendo é já o aumento de emprego e melhoria da afetação das despesas, o que por si só é já um benefício social, mas este pode ir mais longe, ao apostar-se diretamente no melhoramento das condições sociais (habitação, parque escolar, zonas verdes, etc.).

#### **4.4) Impactos da RFE**

Podem ser divididos em três componentes<sup>66</sup>: 1) as melhorais ambientais propiciam um efeito positivo no bem-estar; 2) reciclagem das receitas geradas pelos impostos ambientais no sentido de cortar impostos distorcivos; 3) como o imposto ambiental é cobrado numa base mais estreita do que os impostos que vem (parcialmente) substituir, pode existir um efeito negativo de interação entre impostos.

Quando analisamos os impactos da RFE, temos que nos contextualizar numa moldura que encaixe: a estrutura inicial do sistema fiscal; a presença de fatores de produção para além do trabalho; a presença de famílias que não façam parte da força de trabalho.

MAJOCCHI<sup>67</sup> indica que a melhor reciclagem será a que for feita em prol da redução da CSS e do aumento do emprego. Neste sentido, certos fatores devem ser verificados: salários moderados, criação de novos postos de trabalho, existência de outras políticas (de pedagogia ambiental, de cidadania ecológica, por exemplo). As duas maiores determinantes na escolha da estratégia a implementar na RFE são o mercado de trabalho e a aversão à desigualdade de rendimento. O corte na CSS deve visar, preferencialmente, a mão-de-obra não qualificada.

#### **4.5) Obstáculos à Reforma Fiscal Ecológica**

Implementar uma RFE não é tarefa fácil. Os obstáculos apontados são de diversa ordem, e as soluções, embora abundantes, falham por falta de resultados viáveis.

---

<sup>66</sup> OCDE, 2000, *Greening Tax Mixes in OECD Countries: a Preliminary Assessment* disponível em [http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=com/env/epoc/daffe/cfa\(99\)112/final](http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=com/env/epoc/daffe/cfa(99)112/final)

<sup>67</sup> MAJOCCHI, A., 1996, *“Green Fiscal Reform and Employment: A Survey”*, *Environmental and Resource Economics*, Vol. 8, nº. 4.

Estamos numa área marcada pela ausência de experiências nacionais significativas (ou seja, densas e sistemáticas), que permitam conclusões seguras. De entre os vários obstáculos, destacamos os mais comumente apresentados.

O obstáculo principal traduz-se no receio de perda de competitividade e efeitos negativos (ou pouco significativos) no emprego. Mais do que pôr em causa a competitividade, põe-se em causa a via para atingir esse fim. As indústrias do ambiente podem, segundo o ótimo de Pareto, ser incentivadas através de apoios estruturais e não com a via mais onerosa que é a fiscal.

Noutro ponto, as classes mais pobres correm o risco de ser atingidas desproporcionalmente. A maioria das classes mais desfavorecidas não tem acesso a “ambientes verdes”, pois habitam em massas urbanas caóticas e degradadas (guetos, etc.)<sup>68</sup>, sendo por isso as mais afetadas por problemas ambientais com forte componente humana (poluição). Esta situação pode ser atenuada através de subsídios a famílias que comprovem, devidamente, o seu baixo rendimento, ou, através do DD até, financiar como valor do imposto arrecadado, iniciativas de apoio ao emprego a estas camadas da população. Desta forma, as famílias podem fazer face aos novos impostos e procurar a melhoria das suas condições de vida.

Temos que ter em consideração, contudo, que as classes mais desfavorecidas sofreriam um menor impacto no seu orçamento dado que um imposto sobre combustíveis, ou mesmo sobre o carbono, não os afetaria em tão grande escala, pois não usam carros privados com tanta frequência. Desta forma estaria atingido o DD, beneficiando de regimes mais favoráveis a nível da tributação.

A desarmonização entre as taxas nacionais e as normas comunitárias permanece um problema atual, alastrado a todo o sistema fiscal. A confusão gerada alimenta a incerteza e a insegurança jurídicas, o que viola princípios basilares de qualquer sistema jurídico, com menção particular para o princípio da confiança. Urge consolidar ou harmonizar estas normas, o que cria condições favoráveis para a economia e para, naturalmente, o próprio cidadão. A regra da unanimidade da UE para a votação de medidas fiscais (art. 93º TFUE) implica um acordo, diremos que, utópico. Este quadro

---

<sup>68</sup> O novo Quadro Estratégico Comum (QEC) 2014-2020 tem como objetivo o investimento e adoção de medidas destinadas a melhorar o ambiente urbano, revitalizando as cidades e descontaminando zonas industriais abandonadas.

jurídico dificulta a adoção de um conjunto de normas coerente e precisas, que fundamentem a escolha por uma RFE no sentido que lhe temos vindo a conferir.

Outro obstáculo apontado é a perceção de que as taxas devem ser elevadas para serem eficazes. É imperativo que seja feita uma análise às taxas ambientais vigentes em Portugal e avaliá-las em dois sentidos: averiguar quais têm como verdadeiro objetivo a preservação e sustentabilidade dos recursos, proteção e desenvolvimento e promoção ambiental; analisar a simplificação do sistema tributário, optando pela reforma ou mesmo fusão de taxas existentes<sup>69</sup>.

Existem subsídios e benefícios fiscais que apesar da possível boa-intenção com que foram criados, geram efeitos perversos na economia. Criam habitação e dependência no contribuinte, o que vicia um sistema que foi criado para ser provisório. Como afirma NABAIS “O legislador parece não levar muito em conta, não obstante a afirmação legislativa expressa em sentido contrário”<sup>70</sup>.

Subsistem diversas distorções no mercado, favorecendo grandes empresas de energia e concessionárias de infraestruturas de transportes. Este sistema perverso de incentivos contribui para a manutenção de uma economia altamente emissora de gases de efeito estufa, no caso do petróleo e outros combustíveis fósseis.<sup>71</sup>

As ideologias políticas e hábitos culturais anti-ecológicos são o principal entrave. Sem a devida motivação pessoal e social, torna-se uma tarefa hercúlea modificar qualquer comportamento de forma sustentável.

A dependência energética dos países em vias de desenvolvimento e países periféricos é um obstáculo espinhoso. O facto é que os países hoje ditos desenvolvidos, progrediram as suas economias com total desrespeito pela sensibilidade ambiental. Torna-se questionável se torna em que medida podem estes países, hoje, proibir os outros países percorrer o caminho desbravado pelos primeiros. Esta problemática tem um forte cariz ético e moral, sem prejuízo das implicações políticas e jurídicas que suscita e conhece.

---

<sup>69</sup> Neste sentido NEVES, Manuel Pereira das, “*Fiscalidade*” Almedina 2005 p.16 e ss.

<sup>70</sup> NABAIS, Casalta “*Por um Estado...*” Vol. III ob. cit p. 188

<sup>71</sup> Para mais desenvolvimentos SOARES, Cláudia “*O Imposto Ecológico...*”, ob. cit.

O receio de perda de receita fiscal é o argumento-chave da resiliência dos Governos no que respeita a alterações no sistema tributário. Este entrave explica-se no sentido em que quanto maior for a eficácia dos tributos ambientais, menor será a sua capacidade recaudatória. A longo prazo, um imposto pigouviano não gera qualquer receita para o Estado

Esta questão leva a que os impostos ambientais sejam considerados impostos suicidas. Todavia, mesmo que se reeduquem comportamentos, há determinados bens que vão continuar a ser consumidos (como energia e combustíveis), fruto da vivência moderna. Em relação a outros bens, a sociedade pode preferir pagar um imposto a alterar o seu comportamento, ou mesmo as empresas internalizarem o custo como um custo de produção, não o refletindo diretamente no consumidor final, sendo que em ambas as situações as receitas do estado estariam asseguradas<sup>72</sup>. Acresce ainda que o previsto aumento populacional e económico antecipa inúmeros desafios ambientais, aos quais os Estados devem fazer face através de mecanismos ambientais preventivos.

A questão da poluição extravasa as fronteiras e dispersa-se sem qualquer controlo possível. É pertinente uma ação concertada e coordenada a nível internacional. Há uma extraterritorialidade do problema, que exige uma resposta mundial. Os Estados têm de ser responsáveis e responsabilizados pelas suas ações.

Existem impactos negativos em diversos sectores com a introdução da RFE, aos quais não somos alheios. Todavia, tais impactos podem ser atenuados e não superam em quantidade ou qualidade os impactos positivos esperados.

---

<sup>72</sup> Neste sentido SOARES, Cláudia “*O Imposto Ecológico...*”, ob. cit., p.573-574

## V RFE em Portugal

Tal como resto do mundo, Portugal debate-se com inúmeros problemas ambientais, cuja solução urge face às consequências desastrosas que se podem suceder.

A poluição atmosférica está, à partida, concentrada nos grandes centros urbanos; no entanto, o restante país é afetado por esta situação, dado que os gases ou partículas não são estáticas, tornando-se este um problema global<sup>73</sup>. Com o intuito de dar resposta aos problemas atmosféricos está a ser preparada a Estratégia Nacional para o Ar (ENAR 2014-2020). Esta procura conjugar políticas e medidas em matéria de emissões e qualidade de ar, tendo em vista o equilíbrio dos ecossistemas e redução de impacto na saúde.

Os efeitos são já sobejamente conhecidos, desde a alteração na fauna e flora, diminuição da esperança média de vida e degradação das condições de vida humana, diminuição da camada de ozono e consequentes alterações climáticas. Estas últimas têm despertado maior atenção na opinião pública com a subida do nível do mar que afeta toda a costa portuguesa. Com a preocupação de estabilizar as concentrações de gases com efeito de estufa (GEE) na atmosfera foi instituída a Convenção Quadro das Nações Unidas relativa às Alterações Climáticas. A procura de soluções tem passado por instrumentos de política com o objetivo de atenuar os impactos resultantes de emissão de GEE. Não são raras as vezes também que o risco de elevado incêndio é trazido à discussão, com o aumento da temperatura, levando à desertificação de muitas regiões. No extremo oposto temos o fenómeno das chuvas ácidas. A consequência deste fenómeno não é apenas direto, com a contaminação dos solos, mas também dos lençóis freáticos o que, indiretamente, afeta a quantidade e a qualidade da água potável<sup>74</sup>.

Os impostos ambientais introduzidos ou aumentados no sistema fiscal nacional são essencialmente impostos sobre a energia ou sobre o dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>). Os impostos relacionados com o ambiente são os que ocupam uma fatia relevante no panorama das receitas fiscais (13.9%, segundo fonte do INE 2012), sendo questionável

---

<sup>73</sup> Uma das grandes dificuldades é medir a poluição emitida por cada entidade, dado que é difusa e torna-se impossível seguir, logo de taxar. Para além de ser difícil de apurar o nexos de causalidade que permite a imputação do dano, em termos de responsabilidade. Desta forma, a alternativa é taxar na fonte, ou seja, nas indústrias poluentes (sendo estas as mais fáceis de controlar com a menor resistência ao imposto, evitando distorções de mercado) ou através do pagamento de licenças de emissão, dentro de determinados limites.

<sup>74</sup> Exemplos em DIAS, Figueiredo e MIRANDA, P. (editores), “*Alterações climáticas em Portugal, cenários, impactos e medidas de adaptação*” - projectam SIAM II, Grávida, Lisboa, 2006

a sua aplicação nalguns casos, ou mais ainda, a forma como são aplicados, como nas taxas sobre lixo ou saneamento.

Analisando outros tributos, como o Imposto sobre veículos (ISV) e Imposto Único de Circulação (IUC), concluímos que foram criados no âmbito do cumprimento das obrigações da Convenção Quadro das NU sobre as alterações climáticas e do Protocolo de Quito, no que diz respeito à diminuição de GEE. Desta forma, ambos tributos conjugam na sua base tributável as emissões de CO<sub>2</sub> e outros elementos relacionados com custos ambientais, beneficiando veículos menos poluentes.<sup>75</sup>

O ISV tem objetivos extrafiscais, consagrando no art. 1º da Lei 22-A/2007 o princípio da equivalência, com o objetivo de onerar, com base nas externalidades negativas criadas, quer no domínio do ambiente, quer na sinistralidade rodoviária. A inovação deste imposto está no cálculo da base tributável de CO<sub>2</sub>, para além da cilindrada. Esta mudança é reflexo da Diretiva da Comissão relativa à tributação de veículos ligeiros de passageiros (COM 2005<sup>76</sup>).

Relativamente ao IUC (Lei n.º 22-A/2007, de 29 de junho), a incidência do imposto tem como referência o ano de matrícula do veículo. Desta forma, os veículos anteriores à entrada em vigor do CIUC têm como referência a cilindrada, antiguidade de matrícula e combustível; nos veículos posteriores a 2007, a base de incidência afere-se pela emissão de dióxidos de carbono. Este imposto é devido ao longo da vida útil do veículo. Houve todavia uma alteração que deve ser tomada em consideração pela sua inovação (positiva): desde 2014 que para este imposto releva a emissão de partículas resultantes do consumo de gasóleo.<sup>77</sup>

O contribuinte está, desta forma, a pagar os custos associados à degradação do ambiente, concretizando-se aqui o PPP. Esta responsabilização por parte do poluidor apela aos princípios da igualdade e da equivalência, imputando os danos ou externalidades negativas causadas.

A reforma da tributação automóvel tem atingido os seus objetivos, sendo os resultados muito positivos: houve uma mudança de comportamentos, aumentando a

---

<sup>75</sup> É já uma evolução positiva a introdução do DL 292-a/2000 que cria um incentivo fiscal à destruição de automóveis ligeiros em fim de vida, melhorando a qualidade do ambiente e da segurança rodoviária. Contudo mantêm-se subsídios que em nada servem os objetivos ambientais, como a isenção aos produtos petrolíferos para navegação aérea e marítima (art. 17º CIEC)

<sup>76</sup> Diretiva 2005/78/CE da Comissão de 14 novembro de 2005 disponível em <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:313:0001:0093:ES:PDF>

<sup>77</sup> É aplicada uma taxa a cobrar a todos os veículos de passageiros a gasóleo, Lei 83-C/2013 de 31 de Dezembro

procura de veículos com menores níveis de emissão de CO<sub>2</sub> e redução do nível médio de emissões de CO<sub>2</sub><sup>78</sup>.

Ainda relacionado com transportes, deve ser incentivado o uso de transportes públicos. Mas não de forma arbitrária, ou seja, colocar os valores de utilização de veículo privado a níveis impraticáveis para a maioria dos cidadãos, mas não facultar uma alternativa viável. Construir uma rede de transportes públicos é essencial para os cidadãos, podendo melhorar a qualidade de vida (menor poluição do ar, menor poluição sonora, menos stress). Taxar a entrada nos grandes centros urbanos tem sido uma alternativa adotada em grandes capitais europeias, com a Congestion Charge em Londres, Estocolmo e fora da Europa, em Singapura desde a década de 80 (apesar de funcionarem com diferentes sistemas). Esta ideia só se pode materializar com uma forte rede de transportes públicos, caracterizada por preços acessíveis, rotas variadas e frotas modernizadas. O Imposto sobre o Congestionamento afigura-se, no entanto, como um segundo ótimo em relação à tributação da circulação automóvel por quilómetro. Esta tributação, juntamente com a tributação dos combustíveis, permitiria um progresso na internalização das externalidades causadas por tráfego automóvel<sup>79</sup>

O sector dos transportes é ainda muito dependente dos combustíveis fósseis, ficando sujeito à variação de preços internacionais. Para garantir um modelo de sustentabilidade, devem ser introduzidos veículos com maior eficiência energética.

O imposto sobre congestionamento aumenta os custos de deslocação para o trabalho. A perda de bem-estar no mercado de trabalho excede o ganho de internalizar a externalidade do congestionamento. Todavia, se a receita desse imposto for usada para diminuir os impostos sobre o trabalho, o efeito total na oferta de trabalho é positivo. O DD verifica-se pois diminui o congestionamento, logo a poluição, e os custos de eficiência das distorções fiscais pré-existentes. Os impostos sobre atividades prejudiciais ao ambiente não distorcem as decisões económicas, antes corrigem as distorções existentes.

Uma outra forma de diminuir o uso de veículos poluentes seria incentivar o uso de transportes não motorizados. Em determinadas zonas do país esta é uma alternativa viável, aproveitando o clima favorável. Se, aliado a isso, existirem infraestruturas adequadas (ciclovias) e os meios forem disponibilizados, o comportamento dos cidadãos iria, gradualmente alterar-se, beneficiando, além do ambiente, a sua própria

---

<sup>78</sup> Relatório da Comissão para Reforma da Fiscalidade Verde, ob. cit., p. 157 e ss.

<sup>79</sup> Relatório da Comissão para Reforma da Fiscalidade Verde, ob. cit., p. 261

saúde.<sup>80</sup> Tendo em vista a adoção de medidas concretas neste sector foi elaborado o Plano Estratégico para os Transportes, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros nº 45/2011 de 10 de Novembro, que estabelece dois objetivos: tornar o sector financeiramente estável e comportável para os contribuintes; certificar a mobilidade e acessibilidade de forma eficiente.

Aumentar a taxação da eletricidade é, em alguns países europeus, uma realidade, quer a nível empresarial quer a nível particular<sup>81</sup>. Esta medida torna-se mais viável se aliada com melhoramento energético das casas particulares. Uma outra forma de diminuir o consumo de energia elétrica seria utilizar uma taxação de pré-pagamento; tem a vantagem de aumentar a consciência do valor que está a ser utilizado, diminuindo ineficiências<sup>82</sup>. No caso específico de Portugal foi incentivada a produção de energia elétrica com base em energia renováveis, sendo que, a nível europeu, ocupamos lugar de destaque no que toca à incorporação de renováveis na produção de energia<sup>83</sup>.

Os princípios do poluidor-pagador e do utilizador-pagador estão consagrados na LBA, mas falta a sua aplicação prática. Os recursos ambientais deveriam estar sujeitos a uma taxa de utilização, assim se promovendo a salvaguarda do património ambiental e a gestão eficiente dos recursos. Adicionalmente, o atual sistema fiscal tributário promove distorções (ambientais e económicas) e é insensível às consequências ambientais. Escasseiam os apoios à proteção do ambiente.

Temos que considerar a reforma proposta pela Comissão Europeia, que torna o imposto sobre o carbono-energia como o imposto a aplicar ou a aumentar numa reforma ambiental. Portugal tem uma desvantagem: não possui petróleo, gás natural nem jazigos de carvão economicamente exploráveis. A nossa dependência energética é total e extremamente debilitante. Somos obrigados a comprar no mercado externo a matéria-

---

<sup>80</sup> Tendo como exemplo o estudo efetuado pelo Banco Mundial, no caso chinês, ainda que seja um exemplo extremo, mas cujos números podem alertar a sociedade ocidental, estima-se que entre 130 000 a 630000 chineses morram anualmente de forma prematura devido à poluição atmosférica. Neste sentido JORGENSON, Dale HO, Mun e CAO Jing “*The local and global benefits of Green Tax Policies in China*” DISPONÍVEL EM <http://reep.oxfordjournals.org/content/early/2009/06/23/reep.rep005.full.pdf> p. 192 e ss.

<sup>81</sup> No nosso caso em particular, a eletricidade (e gás também) passou a estar sujeita à taxa normal de IVA (23%). Esta mudança foi introduzida pela Lei 51-A/2011 de 30 de Setembro e eliminou-se um subsídio generalizado ao consumo de energia.

<sup>82</sup> Neste contexto foram adotadas políticas europeias de energia e combate às alterações climáticas através do Pacote “Energia-Clima” que tem como objetivo a redução de 20% de consumo de energia (tendo como referência os valores de 1990)

<sup>83</sup> No entanto, a Lei 55-A/2012 de 31 de Dezembro revoga a possibilidade de dedução à colecta na aquisição de equipamentos de produção de energia renováveis. O retirar deste benefício atribui maior importância ao peso da economia, desconsiderando as questões ambientais.

prima da maior parte da energia ou a própria energia. A energia “verde” é mais limpa e permite equilibrar a balança de pagamentos. Esta opção de renovação e aposta nas novas tecnologias é também uma aposta estratégica para o próprio Estado. Desta forma, aumentam as oportunidades de negócio, maximizam-se os benefícios de desenvolvimento e estabilizam-se as alterações climáticas. Como afirma AZEVEDO,

“...os grandes pioneiros são os europeus, com grandes benefícios na criação de emprego, pela propriedade das patentes, na promoção das indústrias e no potencial de voltar a desenvolver novas tecnologias”<sup>84</sup>

O potencial desta reforma é tal que proporciona não só o alívio fiscal, como também protege o ambiente e os seus recursos naturais, aumentando ainda a competitividade da economia nacional.

---

<sup>84</sup> Boletim da Ordem dos Advogados n.º 95 outubro 2012 p. 28

## VI Green Public Procurement<sup>85</sup> vs. RFE

O mercado público ocupa um peso considerável no orçamento comunitário (16%) pelo que, fazendo uso do seu poder influenciador, a Comissão Europeia recomenda o uso desta força para introduzir considerações ambientais e sociais no cenário dos contratos públicos. A consideração do ambiente e das condições sociais foi assunto do Ac. Concordia Bus<sup>86</sup>.

No Ac. Concordia Bus a admissão de cláusulas ecológicas e sociais foi aceite e promovida, mas com respeito por quatro importantes limites: os critérios ecológicos têm que estar relacionados com o objeto do concurso, não podendo conferir à entidade adjudicante uma liberdade de escolha incondicional. Têm que estar expressamente mencionados no caderno de encargos ou no anúncio de concurso e respeitar os princípios fundamentais do direito comunitário (principalmente o princípio da não discriminação)<sup>87</sup>.

Rematando este ponto, salientamos as Diretivas 2014/24 e 2014/25 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Fevereiro de 2014, que revogam as Diretivas 2004/18/CE e 2004/17/CE<sup>88</sup>. Nos termos do n.º 1 do artigo 67º da Diretiva 2014/24 e n.º 1 do art. 82º da Diretiva 2014/25, o critério de adjudicação do contrato «preço mais baixo» desaparece, sendo que esta fase contratual se rege unicamente pelo critério da proposta economicamente mais vantajosa. Esta proposta deve ser identificada com base no preço ou custo, utilizando uma abordagem de custo-eficácia e pode incluir a melhor relação qualidade/preço, que deve ser avaliada com base em critérios que incluam aspetos qualitativos, ambientais e/ou sociais ligados ao objeto do contrato público em causa.

Trata-se de uma evolução positiva na política comunitária que se dedica à contratação pública. Os artigos 68º da Diretiva 2014/24 e 69º da Diretiva 2014/25

---

<sup>85</sup> ESTORNINHO, Maria João, “Curso de Direito dos Contratos Públicos – Por uma contratação pública sustentável”, Almedina, 2012.

<sup>86</sup> Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61999CJ0513:PT:PDF>

<sup>87</sup> ESTORNINHO, Maria João, “Green Public Procurement – Por uma contratação pública sustentável”, texto que serviu de base à aula de 27 de Abril de 2012, no Curso de Pós-Graduação sobre Direito dos Contratos Públicos em tempos de crise, do ICJP da FDL, subordinada ao tema Green Public Procurement. Para um enquadramento jurisprudencial comunitário, REBELO, Marta, “A dimensão ambiental das regras comunitárias de contratação pública: «os critérios de adjudicação relativos à protecção do ambiente»” na jurisprudência do TJCE, in Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente, n.º 20, Almedina, Coimbra, Dezembro de 2003.

<sup>88</sup> Publicadas no Jornal Oficial da União Europeia L 94, 57º Ano, 28 de Março de 2014, p. 65 e ss.

versam sobre o cálculo dos custos do ciclo de vida, cenário importantíssimo para esta nova postura comunitária.

Através de instrumentos jurídicos de soft law e outros atos a nível comunitário (v.g., o manual *Buying Green!*<sup>89</sup>), a Comissão Europeia procura incentivar os Estados a usarem o seu poder de compra para influenciar empresas e particulares a adotarem estilos de vida e níveis de consumo eco-friendly. O desenvolvimento sustentável é a meta a alcançar. Dá-se especial relevo à inclusão das cláusulas ambientais pois estas permitem encontrar a proposta economicamente mais vantajosa: de facto, apesar da possibilidade de ser necessário um investimento adicional mais elevado, o produto mais ecológico tem um desempenho superior.

Podemos identificar um produto ecológico através do uso do rótulo ecológico europeu (a flor europeia) – R (CE) 66/2010<sup>90</sup>. Trata-se de um instrumento voluntário que pretende destacar produtos, bens e serviços que se destaquem, dentro de uma mesma categoria de produto, pelo seu desempenho ecológico. O perfil do produto é traçado com recurso à Análise Ciclo de Vida.

O GPP é uma ferramenta de política administrativa; difere dos impostos ecológicos, tratando-se destes de uma ferramenta de política económica. Tal diferença levanta a questão sobre qual será a melhor opção, sopesadas as vantagens e as dificuldades inerentes a cada uma das políticas<sup>91</sup>. Por exemplo, instrumentos de command and control (regulatórios) são frequentes no GPP e obtêm, via da regra, bons resultados a nível da modelação de comportamentos e da formação de consciência ecológica dos estados e dos cidadãos.

Todavia, ao contrário dos impostos ecológicos, o GPP está numa fase embrionária em alguns Estados e nos países mais desenvolvidos é notória a relação direta entre conhecimentos técnicos e específicos e os requisitos exigidos nos anúncios públicos.

O GPP permite usar o peso dos mercados públicos na modelação de comportamentos e no impulso necessário à eco-inovação (permite, por exemplo, criar um mercado possível para produtos ecológicos cuja aceitação pelo mercado seja incerta). O imposto ecológico permite o duplo dividendo, dentro de condições já

---

<sup>89</sup> Disponível em [http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/handbook\\_pt.pdf](http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/handbook_pt.pdf)

<sup>90</sup> RODRIGUES, Carlos, “*O Rótulo Ecológico Europeu: O Consumidor, o Regulamento a Flor*”, Coimbra, <http://europa-direct-aveiro.aeva.eu/debatereuropa/images/n9/suplemento/cRodrigues.pdf>

<sup>91</sup> Revelando um texto fulcral, “*Assessment of GPP as a policy tool: cost efficiency and competition consideration*”s, BRANNLUND, Runar, LUNDBERG, Sofia e MARKLUND, Per-Olov disponível em <http://www.ippa.org/IPPC4/Proceedings/07GreenProcurement/Paper7-1.pdf>

expostas. A melhor solução política será a adoção dos dois instrumentos, após, naturalmente, os estudos preparatórios necessários. Apenas estes instrumentos permitem uma visão global dos vários desafios que se apresentam aos Estados-Modernos. Impõem uma mudança de paradigma da relação do Ser Humano com o Ambiente. Reclamam uma cidadania sustentável por parte do Homem e uma consciência ética que se propague pelas (e para proteção das) gerações futuras.

## VII Conclusão

O sistema fiscal depara-se com inúmeros desafios, nomeadamente, ambientais que resultam do consumo excessivo pelo ser humano, da dependência energética, da tributação massiva e incorrecta por parte de um sistema tributário obsoleto. De facto, qualquer política fiscal que seja posta em execução deve ter como eixos prioritários a competitividade da economia, o aumento do emprego e o desenvolvimento dos países com respeito pela protecção do ambiente e a sustentabilidade de todas as espécies, bem como dos próprios recursos naturais. A linha de fundo deverá consistir na preocupação com a justiça intergeracional, pois as gerações presentes são responsáveis pela possibilidade de existência de um futuro digno para as gerações vindouras.

Vivemos num Estado de Direito Ambiental. A procura por um desenvolvimento sustentável baseia-se em três pilares: economia, ecologia e igualdade social. Com o objetivo de alicerçar um verdadeiro Estado de Direito, todas estas variáveis devem ser respeitadas, materializando um Estado de Justiça Ambiental. Face aos desafios que atravessam todo o ordenamento jurídico e como forma de desenvolver as economias debilitadas pela atual crise económica, a reforma fiscal ecológica surge como a melhor resposta.

A RFE, através dos impostos ambientais, gera um efeito necessário nas nossas economias: o duplo dividendo. Para implementar esta reforma devemos definir claramente os nossos objetivos e analisar a melhor forma de a efetivar. A aposta numa adaptação progressiva, acompanhada de debate construtivo, fornecimento de informação fiável e implementação de programas de controlo permitem, na nossa opinião, que esta (r)evolução tome lugar.

A RFE, aliada à efetivação dos princípios fundamentais do Direito Ambiental, como o princípio do poluidor-pagador, permite sanar uma grave falha do sistema fiscal: a excessiva carga tributária sobre comportamentos que deveriam ser protegidos – o trabalho, o aforro e o investimento – em prol de comportamentos danosos para o ambiente e para a própria espécie humana (como hábitos da sociedade de consumo, por exemplo). Este *tax shift* permite a realização do duplo dividendo se a receita gerada for canalizada para programas de educação ambiental e redução de outros impostos, com particular destaque, aqui, para a Contribuição para a Segurança Social. Colocar um destino à receita permite, por outro lado, fomentar a adesão da sociedade a estes novos impostos, que apenas farão sentido e terão efeito se os demais impostos forem

reduzidos, através de uma reciclagem da receita gerada pelos primeiros, assim se reduzindo a sua força distorciva.

Procuram-se soluções custo-eficazes que evitem o *dumping ecológico*. De facto, dados do INE apontam, com a implementação da RFE, para a subida da taxa de emprego em 0.8%, ou seja, 45 mil novos empregos<sup>92</sup>. O aumento do número de pessoas empregadas cria tensões no mercado de trabalho, levando ao incremento de 1.6% no valor de salários. Estima-se que a carga fiscal podia ser aliviada em três mil milhões de euros, apenas com a redução de subsídios ecologicamente perversos<sup>93</sup>.

Um leque de soluções está disponível para Governos e cidadãos conseguirem fazer face aos atuais desafios ambientais. Fizemos menção ao importante papel que pode ser realizado pela contratação pública, dado o peso que assume nos orçamentos dos Estados. A RFE por si só pode ser eficaz e altamente rentável, mas a união com outras ferramentas é necessária para uma mudança global rumo ao desenvolvimento sustentável. Concluimos que a consciência axiológica-ambiental é, mormente, uma consciência de valores jurídicos.

Temos apenas um planeta. Cada ser humano tem em si o potencial para destruir e provocar o caos mas, do mesmo modo, tem a capacidade para criar um património comum de princípios e valores suscetível de ser legado às gerações futuras. Temos que agir localmente pensando globalmente. Mais do que sobreviver, a espécie humana tem que se concentrar na realização do seu direito essencial, do seu traço fundamental: viver na plenitude dos seus direitos, das suas potencialidades, em equilíbrio consigo mesma e com o Ambiente.

---

<sup>92</sup>Neste sentido MATIAS, Margarita e ALVES, Robaina, “*Efeitos de uma Reforma Fiscal Ecológica em Portugal- Análise de equilíbrio geral*”, Universidade de Aveiro, 2011

<sup>93</sup> Relatório da Comissão para Reforma da Fiscalidade Verde ob. cit. p. 101

## Bibliografia

ABREU, LÍGIA CARVALHO, “*Fiscalidade e Proteção do Ambiente*”, I Congresso de Direito Fiscal na Faculdade de Direito do Porto

ABREU, LÍGIA CARVALHO, Apresentação “*Tributação Ambiental*” em ambiente de sala de aula, VII curso de pós graduação Direito Fiscal, FDUP 2012/2013

ARAGÃO, ALEXANDRA, “*Direito Comunitário do Ambiente*”, in Revista do CEDOUA

ARAGÃO, Alexandra, “*A renovação ecológica do Direito do Ambiente – Sumários Desenvolvidos para o ano lectivo 2012/2013*” (2.º ciclo em Direito), Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

BARR, NICHOLAS “*Economics of the Welfare State*” Oxford University Press, 2012

CANOTILHO, J. J., “*Direito Público do Ambiente*”, Curso de Pós-Graduação promovido pelo CEDOUA e a Faculdade de Direito de Coimbra (1995/1996), Coimbra, policopiado, 1995

CORREIA, JOÃO PAULO PIRES DE CARVALHO, “*Constituição, Tributação e Defesa do Meio Ambiente*”, Centro de Investigação Jurídico Económica, Tese de Pós Graduação em Direito Fiscal, Porto, 2011.

DIAS, FIGUEIREDO e MIRANDA, P. (editores), “*Alterações climáticas em Portugal, cenários, impactos e medidas de adaptação*”- projectam SIAM II, Gravidia, Lisboa 2006

DIAS, JOSÉ FIGUEIREDO, “*Direito Constitucional e Administrativo do Ambiente*”, Almedina, 2002

DURNING, ALAN THEIN e BAUMAN, YORAM, “*Tax Shift – How to help the economy improve the environment, and get the tax man off our backs*”, NEW report n.º 7, Northwest Environment Watch, April 1998, Seattle, Washington

EMMOTT, STEPHEN, “*Dez Milhões - enfrentando o nosso futuro*”, Temas e Debates – Círculo de Leitores, 2013

ESTORNINHO, MARIA JOÃO, “*Green Public Procurement – Por uma contratação pública sustentável*”, texto que serviu de base à aula de 27 de Abril de 2012, no Curso de Pós-Graduação sobre Direito dos Contratos Públicos em tempos de crise, do ICJP da FDL, subordinada ao tema Green Public Procurement

ESTORNINHO, MARIA JOÃO, “*Curso de Direito dos Contratos Públicos – Por uma contratação pública sustentável*”, Almedina, 2012.

GUERREIRO, Tiago Caiado, Slides das aulas do módulo de Benefícios Fiscais do V Curso de Pós-Graduação em Direito Fiscal, Porto, 2011

JORGENSON, DALE HO, MUN e CAO JING “*The local and global benefits of Green Tax Policies in China*”

MAJOCCHI, A. “*Green Fiscal Reform and Employment: A Survey*”, Environmental and Resource Economics, Vol. 8, nº. 4, 1996

MATIAS, MARGARIDA e ALVES, ROBAINA, “*Três Ensaio sobre Ambiente, Energia e Economia em Portugal*”, Dissertação apresentada à Universidade de Aveiro 2004

MATIAS, MARGARITA e ALVES, ROBAINA, “*Efeitos de uma Reforma Fiscal Ecológica em Portugal- Análise de equilíbrio geral*”, Universidade de Aveiro, 2011

NABAIS, JOSÉ CASALTA, “*Dever Fundamental de Pagar Impostos*” Almedina 1998

NABAIS, JOSÉ CASALTA, “*Por um Estado Fiscal Suportável Estudos de Direito Fiscal*”, Almedina, Volume I, II e III, 2005

NEVES, MANUEL PEREIRA DAS, “*Fiscalidade*” Almedina 2005

PEARCE, DAVID “*The Role of Carbon taxes in adjusting to global warming*”, The Economic Journal, 1991

PEREIRA, MANUEL DAS NEVES, “*Impostos e Ambiente – uma síntese relacional*”, in *Revista Encontros Científicos, nº2, Publishing*, Universidade do Algarve, Escola Superior de Gestão, Hotelaria e Turismo, Faro, 2006

PEREIRA, MANUEL HENRIQUES DE FREITAS, “*Fiscalidade*” Almedina 2005

PIGOU, ARTHUR, “*The Economics Welfare*” MacMillan and Co, 1929

PORTO, MANUEL, “*Os Méritos e os Desméritos de um Imposto Geral sobre a Energia*” in Boletim de Ciências Económicas Vol. XLV-A

REBELO, MARTA, “*A dimensão ambiental das regras comunitárias de contratação pública: «os critérios de adjudicação relativos à proteção do ambiente»*” na jurisprudência do TJCE, in Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente, n.º 20, Almedina, Coimbra, Dezembro de 2003.

REPETTO, ROBERT, DOWER, ROGER C., JENKINS, ROBIN e GEOGHEGAN, JACQUELINE, “*Green Fees: How a tax shift can work for the environment and the economy*”, World Resource Institute, November, 1992

RIBEIRO, J. J. TEIXEIR, “*Lições de Finanças Públicas*”, 5ª Edição refundida e actualizada, Coimbra Editora 2010

SILVA, SUZANA TAVARES DA, “*Direito Fiscal*”, Imprensa da Universidade de Coimbra 2013

SOARES, CLÁUDIA DIAS, “*O Imposto Ambiental*” Almedina 2002

SOARES, CLÁUDIA DIAS, “*Imposto Ecológico Versus Subsídio Ambiental?*” Tese de doutoramento apresentada da Universidade de Santiago de Compostela, 2002

TEIXEIRA, GLÓRIA, “*Manual de Direito Fiscal*”, Almedina, Coimbra, 2008

## Fontes Eletrónicas

[www.apambiente.pt](http://www.apambiente.pt)

[www.actualidadejuridicaambiental.com](http://www.actualidadejuridicaambiental.com)

[ww.cije.up.pt/download-file/849](http://ww.cije.up.pt/download-file/849)

[www.eea.europa.eu/pt](http://www.eea.europa.eu/pt)

[www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/pt/ec/00200-r1.p1.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/pt/ec/00200-r1.p1.pdf)

<http://europe-direct-aveiro.aeva.eu/debatereuropa/images/n9/suplemento/cRodrigues.pdf>

[http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=com/env/epoc/daffe/cfa\(99\)112/final](http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=com/env/epoc/daffe/cfa(99)112/final)

<http://www.ippa.org/IPPC4/Proceedings/07GreenProcurement/Paper7-1.pdf>

<http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>

<http://reep.oxfordjournals.org/content/early/2009/06/23/reep.rep005.full.pdf>

[http://ec.europa.eu/environment/waste/packaging/legis.htm#plastic\\_bags](http://ec.europa.eu/environment/waste/packaging/legis.htm#plastic_bags)

[http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/handbook\\_pt.pdf](http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/handbook_pt.pdf)

<http://eur->

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:313:0001:0093:ES:PDF](http://lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:313:0001:0093:ES:PDF)

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61999CJ0513:PT:PDF>