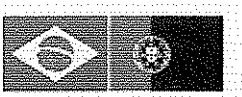
ANO II – N.º 03

JUS SCRIPTUM

Boletim do Núcleo de Estudantes Luso-brasileiros da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa



ABRIL | MAIO | JUNHO

I02-236/PP
A. 2, nº 3 (2006)

Revista Jurídica
NELB

Jus Scriptum

NELB
Núcleo de Estudo
Luso-Brasileiro

jusscriptum.pt

REVISTA JURÍDICA
NÚCLEO DE ESTUDO LUSO-BRASILEIRO
FACULDADE DE DIREITO DA ULISBOA

EDIÇÃO ESPECIAL DOS VOLUMES 1 A 5
Lisboa – Portugal
Periodicidade Trimestral
ISSN 1645-9024

Diretor da Revista – Editor-In-Chief
Cláudio Cardona

Conselho Editorial – Editorial Board

André Brito, Presidente do NELB
Cláudio Cardona, Diretor da JusScriptum
Paulo Rodrigues, Diretor Científico do NELB
Laura Viana, Diretora Científica interina do NELB
Thiago Santos Rocha, Observador Externo

Conselho Científico – Scientific Advisory Board

Ana Rita Gil
Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

André Saddy
Faculdade de Direito da Universidade Federal Fluminense

Edvaldo Brito
Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia

Eduardo Vera-Cruz Pinto
Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

Fernanda Martins
Universidade do Vale do Itajaí

Francisco Rezek
Francisco Resek Sociedade de Advogados

Janaina Matida
Faculdade de Direito da Universidade Alberto Hurtado

Lilian Márcia Balmant Emerique
Faculdade Nacional de Direito - UFRJ

Luciana Costa da Fonseca
Universidade Federal do Pará

Maria Cristina Carmignani
Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

Maria João Estorninho
Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

Paula Rosado Pereira
Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

Paula Vaz Freire
Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

Pedro Romano Martinez
Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

Rute Saraiva
Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

Sergio Torres Teixeira
Faculdade de Direito da Universidade Federal de Pernambuco

Susana Antas Videira
Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

Corpo de Avaliadores – Review Board

Camila Franco Henriques
Eduardo Alvares de Oliveira
Francine Pinto da Silva Joseph
Isaac Kofi Medeiros
J. Eduardo Amorim
José Antonio Cordeiro de Oliveira
Leonardo Bruno Pereira de Moraes
Marcelo Ribeiro de Oliveira
Marcial Duarte de Sá Filho
Maria Vitoria Galvan Momo
Plínio Régis Baima de Almeida
Rafael Vasconcellos de Araújo Pereira
Rafaela Câmara Silva
Silvia Gabriel Teixeira

REVISTA JURÍDICA
NÚCLEO DE ESTUDO LUSO-BRASILEIRO
FACULDADE DE DIREITO DA ULISBOA
Ano 2 • Volume 2 • Número 3
Abr-Jun 2006 • Lisboa – Portugal
Periodicidade Trimestral
ISSN 1645-9024

NELB – Núcleo de Estudo Luso-Brasileiro
Fundado em 07/06/2001
Diretoria do Biênio 2005/06

Isabela Pessanha Chagas, Presidente
Wilson Furtado, Vice-Presidente
Daniela Bandeira de Freitas, Secretária-Geral
Lavínia Cavalcanti Lima Cunha, Diretora Científica
Fabiano Machado, Diretor Social
Helena Maria Vilanova Pacheco, Diretora Financeira

Conselho Editorial:
Adriano Marteleto Godinho
Aiston Henrique de Souza
Ana Cláudia Redecker

Conselho Deliberativo:
Alexandra Barbosa Campos
Gabriela Paes de Carvalho Rocha
Dra. Josyleny Menezes C. Barros

Colaboradores:
Álvaro Regueira
Bruno Pereira

Correspondência: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa
Alameda da Universidade, Cidade Universitária - CP 1649014 - Lisboa - Portugal

A tributação do ambiente como instrumento de política ambiental – vantagens e desvantagens à sua aplicação

Kelly Cristina Silva[1]

Com a incorporação ao Direito Comunitário do **Princípio do Poluidor-Pagador**, instrumentos públicos destinados aos produtores e consumidores para que estes considerem, nas suas atividades, a componente ambiental passaram a ser mais valorados. Este princípio - que tem origem nas ciências económicas – reflecte o efeito externo negativo de uma actividade económica, custo que um sujeito causa a outro em razão de actividade económica exercida. A tributação ambiental baseia-se, assim, no fato de que o indivíduo que gera um custo social decorrente da sua actividade económica internalize este custo, ou seja, pague por ele.

Os instrumentos fiscais aplicados ao ambiente visam a agregação de todos os custos ambientais externos havidos durante o ciclo de vida completo do produto, isto é, desde os seus insumos, passando pela produção, distribuição e uso até a sua eliminação final; o objectivo é fazer com que os produtos "ecológicos" não tenham uma desvantagem financeira perante aqueles que causam degradação. Para tal deve-se, principalmente, criar um mecanismo de fixação de preços por meio do cômputo dos recursos naturais e ambientais em termos económicos – tendo-se em conta que muito da poluição e da degradação ambiental vêm da estipulação incorrecta de preços de bens e serviços que são consumidos, elaborar indicadores dos recursos renováveis que espelhem as taxas de utilização e renovação destes mesmos recursos, além de alterar os conceitos, normas e metodologias contábeis, a fim de inserir o uso e o consumo dos recursos naturais nos custos totais de produção, considerando, ainda, que há uma variação espacial e temporal das externalidades.

Uma vantagem atribuída aos impostos ambientais é o duplo dividendo obtido, ou seja, obter-se-ia efeitos ambientais, distributivos e económicos. Mas para alcançar este duplo dividendo, em primeiro lugar o sistema fiscal tem de ser inicialmente sub óptimo, isto é, tem que haver perdas de eficiência relacionadas com os impostos existentes. Além disso, o duplo dividendo não se verifica se o imposto ambiental recair principalmente sobre o factor com a carga excedentária marginal maior, ou seja, o imposto ambiental deve incidir sobre um factor fixo, em que a carga excedentária marginal é relativamente baixa. Um exemplo disso é a tributação da energia, sobre a qual já recai uma grande carga fiscal na maioria dos países europeus.

Contudo, faz-se necessário ponderar que quanto mais eficiente **for** um imposto, menos receita será angariada (apesar de que realisticamente isto não foi ainda comprovado) e o efeito do imposto é sentido diferentemente pelos diversos sectores da economia. Ao pretender alterar o comportamento dos consumidores/produtores, realizando uma internalização de custos, o imposto produz um custo adicional que não é por ele mesmo absorvido. A personalização e o cômputo dos custos são, muitas vezes, de difícil aferição.

---

[1] Especialista em Políticas Públicas de Gestão Governamental em Minas Gerais, licenciada em Direito e Administração Pública, mestranda em Ciências Jurídico-Ambientais pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

Outra desvantagem que se verifica com relação à aplicação dos impostos ambientais é que eles surtem efeitos no longo prazo, ou seja, não têm grande aplicabilidade para resolver problemas ambientais imediatos.

Tendo em vista a equidade, pode-se também argumentar contra a adopção de instrumentos fiscais[2] na resolução dos problemas ecológicos: a tributação ambiental obriga o poluidor a suportar custos superiores àqueles a que, conforme o princípio do poluidor pagador, estaria obrigado e, por outro lado, tem, com frequência, associado um aspecto regressivo. O princípio do poluidor pagador no seu sentido tradicional significa que o poluidor deve suportar os custos da prevenção, controle e eliminação das emissões poluentes até o óptimo social ser atingido, ou seja, o poluidor tem a prerrogativa de fato de gerar este volume de poluição sem ficar obrigado a qualquer pagamento à sociedade, ao contrário do que se observa, via de regra, quando se recorre ao uso dos impostos ambientais. Há ainda um risco de os gravames ecológicos serem susceptíveis de desencadear, em termos económicos, um impacto negativo sobre a distribuição do rendimento.

O caráter ecológico impingido às novas normas jurídicas, técnicas e sociais pode, portanto, alterar as condições de concorrência entre empresas e países, levando estes agentes a se preocuparem com o impacto tecnológico dos seus produtos, sendo também importante a imagem e a qualidade.

No que tange à União Europeia, ela só pode editar regras fiscais com o acordo expresso de todos os Estados membros. Em matéria fiscal, vigora o princípio da unanimidade e não o da maioria qualificada, como é praxe nas questões ambientais. Assim, os poderes fiscais da União ficam bem reduzidos. A criação de impostos ecológicos deverá basear-se no art. 175 do Tratado da União Europeia – Tratado de Nice - e a adopção de medidas de harmonização de tributos internos com uma finalidade ecológica e a incitação da Comunidade a uma acção comum em matéria fiscal e económica encontra-se sob os artigos 93 a 98 deste mesmo Tratado (juntamente com o Ato Único Europeu). Este mesmo Tratado impõe, ainda, aos Estados, vetarem medidas discriminatórias (a proteção do ambiente justifica as excepções que devem, no entanto, ser compatíveis com o funcionamento do mercado comunitário, segundo os critérios da proporcionalidade, cujo objectivo principal é a não discriminação) e de conservarem uma proporção entre favorecimentos fiscais e os resultados que se podem conseguir em matéria de proteção o ambiente.

De acordo com Cláudia Dias Soares[3], há um impacto macroeconómico e estrutural sobre nível de produtividade, de emprego e de preços que a fixação de elevados impostos ambientais (principalmente se forem impostos sobre os combustíveis ou os factores de produção) dá causa. Este impacto será ainda mais grave se o país que adoptar o imposto ambiental for uma pequena economia aberta e se essa adopção do imposto for feita de maneira isolada em relação a outros países que operam na mesma zona económica e dependerá em larga medida das possibilidades tecnológicas de substituição de cada sector e, no caso das empresas exportadoras, do fato de os seus concorrentes estarem ou não sujeitos a impostos semelhantes.

Os Estados que desejarem promover o equilíbrio ambiental dentro do seu território fazendo uso dos instrumentos fiscais podem, contudo, procurar novas maneiras de atenuar estes problemas, seja por meio da reciclagem da receita obtida com o imposto ecológico na diminuição da carga fiscal incidente sobre o trabalho, seja na

---

[2] SOARES, Cláudia Dias.*O imposto ambiental: direito fiscal do ambiente.* Coimbra: Almedina, 2002, pag 70.

[3] SOARES, Cláudia Dias.*O imposto ambiental: direito fiscal do ambiente.* Coimbra: Almedina, 2002, pag 71

devolução de pelo menos parte do montante cobrado a título de imposto às empresas exportadoras mais tributadas, seja tributando as importações nos sectores afectados pelo gravame ecológico no mesmo montante que a indústria nacional[4]. Ou ainda aumentar a taxa de importação e diminuir as incidentes sobre o comércio interno, isto é, deve-se buscar um nivelamento para manter a competitividade. São ajustamentos difíceis e custosos de realizar e a legislação comunitária e a ordem internacional também representam um entrave, ou seja, idealmente, todos os países que integram um bloco económico devem avançar conjuntamente.

Actualmente discute-se em muitos países europeus a diminuição dos impostos distorcivos sobre actividades que devem ser estimuladas – como o trabalho, a poupança e o investimento – e em contrapartida o aumento dos impostos correctivos sobre actividades que devem ser desestimuladas – como a sobre-exploração de recursos, a poluição e o congestionamento.

A defesa do ambiente não pode bastar-se em um modelo sancionatório por excelência [5], mas antes integrar-se, articular-se com modelos que reorientem comportamentos via fiscalidade, beneficiação fiscal, etc. O princípio da igualdade material está assente em uma lógica de redistribuição, ou seja, todos devem contribuir na medida de sua capacidade ou do que poluem, no caso o ambiente e em consonância com o princípio do poluidor-pagador.

Para finalizar, apontamos que uma solução factível para alcançar um nível satisfatório de eco-eficiência e promover uma mudança de comportamento no sentido de se reduzir a carga poluente e o consumo de recursos naturais e estimular uma inovação tecnológica é utilizar-se de instrumentos económicos baseados do mercado (impostos ambientais, permissões negociáveis, taxas ambientais, subsídios e incentivos ambientais e esquemas de compensação). No entanto, a adoção de somente um instrumento mostra-se ineficaz, conforme já comprovado, porque os atores, na sua racionalidade econômica, sempre buscam formas de "escapar" de algum encargo porventura atribuído. Estes instrumentos baseados no mercado estão bem difundidos na Europa, mas sua aplicação varia de acordo com o país, a região e qual(is) instrumentos são utilizados, suas metas e seus resultados obtidos. Podem proporcionar mudanças do ponto de vista ambiental e também ter efeitos como o fortalecimento da capacidade institucional e a utilidade/disponibilidade da informação, bem como consequências económicas positivas em termos de mudança tecnológica. Os estados do leste europeu têm utilizado, mas com menor impacto porque o nível de renda da população é menor.

Um outro problema é que, como os problemas ambientais são transfronteiriços, o ponto óptimo para resolução ou abrandamento só seria possível se o maior número possível de países adoptasse pacotes de medidas e instrumentos eficientes para sanar estes problemas.

BIBLIOGRAFIA

ALVAREZ, Luiz Ortega. Lecciones de Derecho del Medio Ambiente, 2 edicion, Editorial Lex Nova Valladolid, 2000.

CORDINI, Giovanni. Diritto ambientale : elementi giuridici comparati della protezione ambientale. Padova : CEDAM, 1995.

[4] OCDE, Summary Reporto f the Workshop on Environmental Policies and Industrial Competitiveness, 1993

[5] LOBO, Carlos Baptista. *Estado fiscal, cidadania fiscal e alguns dos seus problemas*. In: Boletim de ciências económicas, volume XLV-A pag 573.

LOBO, Carlos Baptista. *Estado fiscal, cidadania fiscal e alguns dos seus problemas.* In: Boletim de ciências económicas, volume XLV-A, Coimbra, 2002.
NABAIS, José Casalta. O dever fundamental de pagar impostos. Coimbra : Almedina, 1998.
OCDE, Summary Report of the Workshop on Environmental Policies and Industrial Competitiveness, 1993.
RODRIGUEZ, Alberto; VILLOT, Xavier. La Reforma Fiscal Verde : teoría y práctica de los impuestos ambientales. Madrid : Ediciones Mundi-prensa, 1999.
SOARES, Cláudia Dias. O imposto ambiental: direito fiscal do ambiente. Coimbra: Almedina, 2002
_____. O imposto ecológico-contributo para o estudo instrumentos económicos de defesa do ambiente. Coimbra: Coimbra Editora, 200..
VASQUES, Sérgio. *Os impostos do Pecado, o álcool, o tabaco, o jogo e o fisco.* Coimbra: Almedina, 1999.