

## A RESPOSTA DO IMPOSTO ECOLÓGICO

*Pela Dr.<sup>a</sup> Claudia Dias Soares (\*)*

Constata-se que se tenta abandonar o planeamento central e reduzir a intervenção estadual na actividade económica. No entanto, concretamente a nível ambiental, a regra tem sido o recurso à regulamentação centralizada, sendo emitidas ordens detalhadas que prescrevem condutas a uma multiplicidade de sujeitos. Os instrumentos alternativos têm sido pouco utilizados. A opção, quer na Europa quer nos EUA, tem sido pela imposição de comportamentos acompanhada de sanções e pelo controlo (1). As explicações para este facto podem ser várias, desde a falta de capacidade de resposta dos instrumentos económicos para tratar os problemas ambientais até à falta de informação do decisor público sobre a aptidão destes instrumentos para a promoção do equilíbrio ecológico, passando pelo uso de critérios diversos da racionalidade económica no processo de decisão política. Ao longo deste trabalho focaremos a atenção na primeira hipótese, pelo que iremos ten-

---

(\*) Mestre em Direito pela Universidade de Coimbra, assistente da Universidade Católica Portuguesa — Centro Regional do Porto, docente do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente (CEDOUA) — Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

(1) Aparentemente, países como a Hungria, a ex-Checoslováquia e a ex-União Soviética estavam mais dispostos a recorrer a instrumentos de natureza económica do que os EUA e os Estados-membros da UE — W. BAUMOL e W. OATES, *Economics, Environmental Policy, and the Quality of Life*, New Jersey, 1979, cap. 18, e R. JOHNSON e G. BROWN, *Cleaning Up Europe's Waters: Economics, Management and Policies*, New York, 1976, p. 139. Ainda que, talvez, não tenham sido motivos de natureza ambiental os mais determinantes nesta predisposição.

tar elaborar algumas considerações sobre a capacidade de resposta de uma espécie de instrumento económico — o imposto ecológico — às exigências da política ambiental.

A ideia que preside ao uso de medidas de natureza económica no domínio ambiental é a de que a perturbação ecológica que resulta das falhas do mercado pode ser corrigida mediante o envio à economia dos sinais correctos através do mecanismo de preços. A solução para o problema residirá, assim, na cobrança de um preço pelo aproveitamento das utilidades proporcionadas pelo ambiente, entre as quais se destaca a sua capacidade assimilativa, a qual é limitada <sup>(2)</sup>. Tenta-se, deste modo, aproveitar as virtudes económicas e políticas dos mercados competitivos, entre elas a capacidade de pressionar os gestores no sentido das necessidades dos consumidores, de promover uma eficiente aplicação de recursos, de estimular a inovação e de evitar uma indesejável concentração de poder político <sup>(3)</sup>, e não intervir abstraindo das forças que aí vigoram <sup>(4)</sup>. Pretende-se, assim, nivelar o prejuízo marginal causado pelas actividades poluentes com o benefício marginal que as mesmas potenciam, promovendo-se a diminuição das emissões e o incremento da eficiência que lhes estão associadas.

Visa-se, então, fazer funcionar um processo descentralizado de decisão, actuando por meio de incentivos, os quais podem ser negativo ou positivos. Este recurso a um sistema policéfalo justifica-se por os agentes económicos disporem de várias opções para reduzir o impacto negativo da sua actividade sobre o ambiente. Podem diminuir o número de horas de funcionamento, alterar o seu

---

<sup>(2)</sup> “[O] ambiente deixou de ser um bem ‘livre’ de que os particulares podiam dispor ilimitadamente e de cujo consumo ninguém ficava excluído (o solo, o ar e água como bens públicos livremente consumíveis). Há, pelo contrário, que imputar aos emissores um qualquer encargo compensatório pelo ‘consumo’ de bens ambientais” — GOMES CANOTILHO, “A Responsabilidade por Danos Ambientais — Aproximação Juspublicística”, in INA, *Direito do Ambiente*, Lisboa, 1994, pp. 397 e ss., p. 400.

<sup>(3)</sup> Ver, neste sentido, R. STEWART, *Markets versus Environment?*, Jean Monnet Chair Papers, Florence, 1995, p. 1, e, entre nós, MANUEL PORTO, *Teorias da Integração e Políticas Comunitárias*, Coimbra, 1997, p. 338. A disseminação do poder que os instrumentos económicos desencadeiam é explicada pelo modo difuso como estes actuam.

<sup>(4)</sup> Ver, sobre a necessidade de atender às forças já existentes no mercado aquando da intervenção no mesmo, M. DREYFUS e W. VISCUSI, *Rates of Time Preference and Consumer Valuations of Automobile Safety and Fuel Efficiency*, *The Journal of Law and Economics*, Vol. 38, N. 1, April 1995, pp. 79 e ss., p. 103.

processo produtivo ou introduzir tecnologias que eliminem a poluição gerada. E nesta escolha, enquanto sujeitos economicamente racionais, orientam-se sempre pela busca da solução mais eficiente. O que pode, mesmo, implicar uma utilização combinada de vários tipos de medidas. Mas são eles, regra geral, e não o legislador, quem dispõe da informação necessária para definir a solução que permite atingir a meta fixada aos menores custos. Assim, quer o Estado recorra ao “poder condigno” quer ao “poder compensatório”<sup>(5)</sup>, isto é, quer os incentivos sejam negativos quer sejam positivos, o que está em causa, na perspectiva dos agentes económicos, é a poupança de recursos. Contudo, enquanto o elemento fundamental de um incentivo negativo é a evitação de uma ameaça eminente (há, pois, aqui um aspecto de coerção), o núcleo de um incentivo positivo é a obtenção de um benefício tangível (está, então, em causa uma dimensão de recompensa)<sup>(6)</sup>. A tributação dos actos que causem danos ao ambiente será um exemplo da primeira espécie de incentivo e a concessão de subsídios a quem adopte comportamentos sustentáveis será um exemplo da segunda. Uma vez que o controlo da poluição envolve custos que são suportados pelos agentes económicos que o realizam e benefícios que todos os demais auferem, a harmonização entre o cálculo subjacente ao processo privado de tomada de decisão e ao processo público de tomada de decisão requer que o Estado imponha aos poluidores o encargo proveniente do dano ecológico, fornecendo-lhes um valor para contraporem às despesas a suportar com a melhoria do seu comportamento para moldes mais sustentáveis. Os incentivos negativos seguem, então, a lógica do aumento dos custos de não controlo da poluição, internalizando as externalidades negativas, permitindo, simultaneamente, aos agentes económicos disporem da flexibili-

---

(5) J. GALBRAITH, *Anatomia do Poder*, 2.ª Ed., Lisboa, 1983, p. 30.

(6) Sobre uma outra classificação possível, ver N. BOBBIO, *Contribución a la Teoría del Derecho*, Valencia, 1980, p. 379, que distingue as “leis-incentivo” das “leis-sancionadoras”, por as primeiras recorrerem ao incentivo e as segundas ao desincentivo. Este autor diferencia, ainda, entre leis-incentivo de facilitação - aquelas que visam tornar menos gravoso o custo da actividade desejada, quer aumentando os meios necessários para a realização da mesma quer diminuindo os encargos que lhe estão associados — e leis-incentivo que representam uma sanção positiva — aquelas que pretendem tornar mais atractivo o comportamento desejado, quer assegurando uma vantagem a quem o adopta quer suprimindo uma desvantagem a quem o realiza.

dade necessária à descoberta da estratégia de protecção ambiental mais eficiente. Com o aumento daqueles custos está-se, assim, a fornecer aos poluidores um estímulo a que, no seu próprio interesse, reduzam as suas emissões poluentes para os níveis desejados pela sociedade. Note-se, contudo, que quando os custos da poluição constituem apenas uma pequena componente dos custos totais de produção que o sujeito está obrigado a suportar, a sua influência sobre os preços e sobre a decisão de entrada no mercado e de escolha da localização é diminuta. Os incentivos positivos, por sua vez, fundam-se na lógica da viabilização de ganhos suplementares aos agentes que adoptem condutas sustentáveis, internalizando as externalidades positivas <sup>(7)</sup>. O que se distingue da concessão de auxílios aos poluidores quando estas ajudas se traduzem não em mecanismos de estímulo mas de apoio à mudança (imposta, por medidas de comando e controlo, ou sugerida, por verdadeiras medidas de incentivo), anulando, em regra apenas parcialmente, os custos incorridos com a protecção ambiental.

Analisemos, então, a espécie de incentivo negativo que optamos por eleger como objecto deste trabalho — o imposto ecológico. Por imposto ambiental entendemos aquele que se aplica a bens que provocam poluição quando são produzidos, consumidos ou eliminados ou a actividades que geram um impacte ambiental negativo, visando modificar o preço relativo daqueles ou os custos associados a estas e/ou obter receita para financiar programas de protecção ou de recuperação do equilíbrio ecológico. Assim, existe um conjunto de instrumentos cujo objectivo número um é claramente o de promover a alteração comportamental (*Lenkungssteuern*). Como é o caso dos impostos cobrados em função do volume de água poluída que as empresas lançam no sistema de esgotos. Enquanto outras figuras financeiras parecem orientar-se, primordialmente, por um objectivo de recolha de receitas (*Umweltfinanzierungsabgaben*), quer devido ao facto de, por falta de alternativas, o espaço disponível para a mudança de comportamento

---

(7) O artigo 22.º, n.º 2, alínea b) do DL n.º 168/99, de 18 de Maio, v.g., fornece aos agentes económicos que produzem energia eléctrica mediante a utilização de recursos renováveis ou resíduos industriais, agrícolas ou urbanos a possibilidade de internalizar os benefícios de natureza ambiental proporcionados por esse uso, ao admitir que os mesmos sejam tidos em consideração no tarifário de venda da energia.

por parte dos sujeitos passivos ser extremamente reduzido (como acontece, v.g., no caso da tributação dos combustíveis utilizados pelos meios de transporte), quer por força de uma opção dos governantes carenciados de receita pública. Chamemos impostos ambientais em sentido próprio àqueles que visam directamente promover uma alteração de comportamentos <sup>(8)</sup> <sup>(9)</sup> e impostos ambientais em sentido impróprio àqueles que têm como objectivo primeiro a obtenção de receitas a aplicar em projectos de defesa ecológica <sup>(10)</sup>. “Em sentido impróprio” porque se o objectivo é a

---

<sup>(8)</sup> COMISSÃO EUROPEIA, *La fiscalité dans l'Union Européenne. Rapport sur l'évolution des systèmes fiscaux présenté par la Commission*, COM (96) 546 final, ponto 5.2. A virtude destes impostos “reside não na sua capacidade de medir os ‘custos’ da poluição, mas na sua capacidade de fornecer um incentivo à mudança dos comportamentos no sentido socialmente desejável, sem congelar o avanço tecnológico nem eliminar um certo grau de liberdade individual” — S. BREYER, *Analysing Regulatory Failure: Mismatches, Less Restrictive Alternatives, and Reform*, Harvard Law Review, Vol. 92, N. 3, January 1979, pp. 549 e ss., p. 596. Ainda que, por motivos de índole económica e de equidade, esse estímulo à mudança tenda a ser efectivado através da internalização dos mencionados custos.

<sup>(9)</sup> Note-se que se abstrai do momento em que as motivações ecológicas começaram a presidir ao tributo. O que é relevante é que este seja efectivamente orientado pelas mesmas. Ao contrário do que faz S. LODIN, “Introduction”, in *Environmental Taxes and Charges. Proceedings of a Seminar held in Florence, Italy, th in 1993 during the 47<sup>th</sup> Congress of the International Fiscal Association*, The Hague, 1995, pp. 3 e ss., p. 4, que distingue entre impostos que são criados por razões predominantemente ambientais, quer se tenham também verificado, em segundo plano, motivos recaudatórios para a sua adopção (“environment plus tax”) quer os mesmos contenham em si uma incapacidade recaudatória em potência (“environment minus tax”), e impostos que, embora tendo efeitos sobre o ambiente, não são introduzidos ou não são apenas introduzidos com intuítos ecológicos (“revenue plus taxes”), sendo, antes, olhados como fontes estáveis de receita, e nos quais os referidos motivos foram posteriores à criação, determinando ou não o seu reajustamento às novas preocupações ambientais, sejam estas reais ou fictícias.

<sup>(10)</sup> Será exemplo desta espécie de imposto ambiental o tributo que, a nível comunitário, já se considerou fazer incidir sobre o custo total dos pacotes turísticos, como forma de obter receitas a aplicar na preservação e recuperação do equilíbrio ecológico em zonas turísticas (tendo a região mediterrânica sido classificada como uma das três áreas prioritárias de acção). Ver, neste sentido, A. MARX, *Towards Sustainability? The Case of Tourism and the EU*, European Environmental Law Review, Vol. 6, N. 6, June 1997, pp. 181 e ss., p. 183. E, com uma classificação semelhante, W. KLUTH, “Protección del Medio Ambiente Mediante Tributos Ecológicos en la Republica Federal Alemana”, in A. Yábar Sterling (direc.), *Fiscalidad Ambiental*, Barcelona, 1998, pp. 189 e ss., p. 191, que adopta o mesmo critério de identificação, entendendo como tributo ambiental *lato sensu* “todas as prestações pecuniárias de direito público (...) que sirvam, directa ou indirectamente, para realizar objectivos de política ambiental” e como tributo ambiental *stricto sensu* “tributos extrafiscais dirigidos a orientar aquelas condutas de produtores e consumidores que incidem sobre o meio ambiente”.

captação de meios a utilizar na realização da política ecológica, eles serão, em princípio, tão “ambientais” quanto qualquer outro tributo que permita recolher meios financeiros para a prossecução do fim em causa <sup>(11)</sup>. Só se distinguindo o seu contributo para o equilíbrio ecológico do dos impostos fiscais em geral quando, sem deixarem de apresentar como primeira finalidade a captação de receitas, e não o estímulo à adopção de condutas mais sustentáveis, tenham por objecto situações ou actividades que causem dano ao ambiente, internalizando as externalidades. Esta espécie de tributos relega, assim, para segundo plano aquela que deve ser a principal via de tratamento do problema ecológico: a prevenção.

Cabe, então, agora, perguntar qual poderá ser o contributo dos impostos ambientais em sentido próprio para a defesa do *continuum naturale*.

## 1. A capacidade de resposta

O custo marginal de reduzir determinado tipo de poluição não é o mesmo para todos os agentes económicos. Assim sendo, a solução mais eficiente (isto é, a que faz a sociedade incorrer no menor custo para eliminar uma certa quantidade de emissões poluentes) é aquela que não impõe a todos os poluidores a realização do mesmo esforço, conferindo-lhes flexibilidade para elegerem a solução mais adequada para o seu caso. Os instrumentos de incentivo económico

---

<sup>(11)</sup> Não concordamos, pois, com T. ROSEMBUI, “Tributos ambientales”, in A. Yábar Sterling (direc.), *Fiscalidad Ambiental*, Barcelona, 1993, pp. 43 e ss., p. 55, quando afirma que “[a] prioridade do tributo ambiental (...) consiste na *recaudação*, dentro do marco tributário regular e ordinário, para a aplicação ou a prevenção do risco, do dano da saúde do cidadão, em suma, do ‘mal’ ambiental”. E é exactamente no princípio da acção preventiva (artigo 174.º, n.º 2 do Tratado CE), a que ROSEMBUI, *ibidem*, recorre para fundar a sua posição, que nos baseamos para defender que o imposto ambiental em sentido próprio deve visar, antes de mais, promover a mudança comportamental, isto é, deve agir no ponto mais a montante do processo de produção do dano ecológico — a formação da vontade do potencial agente contaminador — e da forma mais imediata possível. Na preservação do equilíbrio ecológico, deve ser, pois, a finalidade extrafiscal a mais relevante, actuando a finalidade fiscal como sua auxiliar, e não o inverso, como defende ROSEMBUI, *ibidem*. Não podemos também concordar com ROSEMBUI, *idem*, p. 57, quando afirma que a finalidade extrafiscal é provisória. Porquanto, nalguns casos, ainda que um imposto ambiental se mostre eficaz, reduzindo a agressão ecológica, pode ser necessário mantê-lo no sistema jurídico para dissuadir o retrocesso dos comportamentos.

parecem, por isso, ser os mais propícios à realização dos objectivos pré-definidos ao menor custo. Uma vez que permitem que cada poluidor, que é quem está melhor apetrechado com a informação necessária, escolha os meios mais compatíveis com as suas características para atingir os fins eleitos pela sociedade <sup>(12)</sup>. Os instrumentos económicos, em especial os impostos ambientais, podem, ainda, contribuir para a redução deste encargo social de duas maneiras. Por um lado, permitindo diminuir os custos associados à protecção do equilíbrio ecológico, ao actuarem preventivamente <sup>(13)</sup> e ao eliminarem a necessidade de sobrecarregar a Administração, em virtude da possibilidade de, *grosso modo*, se recorrer à máquina tributária já instalada. Por outro lado, permitindo gerar receitas, as quais podem ser utilizadas quer na prossecução da política ambiental quer na redução de outras componentes do sistema fiscal responsáveis por distorções no funcionamento da economia.

Enquanto os mecanismos de comando e controlo não só não dispõem de um sistema sancionatório ajustado ao nível de incumprimento verificado, como também não fornecem qualquer incentivo a que se atinjam níveis de qualidade ambiental superiores aos exigidos por lei. O que pode precluir ou atrasar até um momento em que já se tenham verificado danos irreversíveis uma resposta efectiva a ameaças recentemente descobertas <sup>(14)</sup> <sup>(15)</sup>. Os instrumentos económicos transmitem aos agentes produtivos um estímulo contínuo e permanente <sup>(16)</sup> a que, no longo prazo, procedam

---

<sup>(12)</sup> Para maiores desenvolvimentos, consulte-se, v.g. OSCULATI, *La Tassazione Ambientale*, Padova, 1979, pp. 51-54, e W. BAUMOL e W. OATES, *La Teoria de la Política Económica del Medio Ambiente*, Barcelona, 1982, pp. 167-173.

<sup>(13)</sup> OPSCHOOR e VOS, *The Application of Economic Instruments for Environmental Protection in OECD Member Countries*, Paris, 1989, p. 9.

<sup>(14)</sup> ACKERMAN e STEWART, "Reforming Bnvironmental Law", in Richard L. Revesz (ed.), *Foundations of Environmental Law and Policy*, Oxford, 1997, pp. 133 e ss., pp. 1359-1360.

<sup>(15)</sup> O recurso das autoridades portuguesas aos mecanismos impositivos em desfavor dos instrumentos económicos pode, assim, talvez ajudar a explicar porque, do montante total do investimento no domínio da gestão e protecção ambiental realizado pelas empresas a operar no nosso território, 16,2 milhões de contos foram em equipamentos e tecnologias de fim-de-linha e só 4,5 milhões em tecnologias integradas — INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA, *Estatísticas do Ambiente*, 1997, Lisboa, 1999, p. 73.

<sup>(16)</sup> GONZÁLEZ FAJARDO, *Estrategias Reguladoras de Política Ambiental: Controles Directos Versus Impuestos*, Hacienda Pública Española, N. 104, 1987, pp. 163 e ss., p. 169.

à redução das suas emissões poluentes, diminuindo o seu nível de actividade, substituindo produtos mais propícios a gerar desequilíbrios ecológicos por outros com menor aptidão para o fazer, modificando o elenco ou a combinação de factores produtivos, desenvolvendo e instalando novas tecnologias que sejam aptas a promover a sustentabilidade <sup>(17)</sup> ou adoptando técnicas inovadoras de controlo daquelas emissões <sup>(18)</sup>. Porquanto, qualquer uma destas vias permite reduzir o custo associado à obtenção de determinado nível de qualidade ambiental e/ou diminuir a responsabilidade fiscal do poluidor <sup>(19)</sup>. Assim, a longo prazo, um imposto, quando comparado com um sistema de restrições quantitativas, tem a vantagem de fornecer um incentivo à redução progressiva não só dos níveis de emissões como também dos custos de eliminação destas. Porquanto, os benefícios a retirar de uma redução dos custos marginais de controlo e dos níveis de emissões serão maiores no caso de existir um imposto que incida sobre estas do que no de serem adoptadas medidas de natureza administrativa.

A adopção de instrumentos fiscais produz, ainda, um impacto positivo sobre a dimensão das indústrias poluentes, ao desencorajar a entrada de novas empresas no mercado <sup>(20)</sup>. A concessão de subsídios tem, neste aspecto, um efeito oposto. Pois, este mecanismo, apesar de desencadear uma redução do nível de emissões geradas por cada unidade produtiva, dá lugar ao seu aumento no que se refere ao conjunto da indústria, devido à atracção que o mesmo exerce sobre os potenciais investidores. As medidas de natureza administrativa, especialmente as que se traduzem na

---

<sup>(17)</sup> O caso do Japão, país que apesar de ter um preço elevado para a energia, em consequência, entre outras razões, da carga tributária que recai sobre esta, é dotado de elevada competitividade, é um exemplo de como os instrumentos económicos podem estimular a inovação tecnológica — MANUEL PORTO, *Teorias da Integração e Políticas Comunitárias*, Coimbra, 1997, p. 353.

<sup>(18)</sup> Para maiores desenvolvimentos relativamente aos efeitos que os tributos ecológicos têm sobre a inovação tecnológica, consulte-se OSCULATI, *La Tassazione...*, 1979, pp. 81-107, e W. GERSTENBERUER, *The Influence of Policies to Enhance Energy Efficiency on Corporate Innovation Activity*, *European Economy*, N. 1, Special Edition, 1992, pp. 203 e ss., em especial pp. 213-220.

<sup>(19)</sup> OCDE, *Environment and Economics*, Paris, 1985, p. 190.

<sup>(20)</sup> D. SPULBER, *Effluent Regulation and Long-Run Optimality*, *Journal of Environmental Economics and Management*, Vol. 12, N. 2, June 1985, pp. 103 e ss., pp. 105-108 e 116.

imposição de uma tecnologia, por sua vez, tendem a impor um encargo desproporcionado às novas fontes poluentes, dificultando a concessão de autorizações de início de actividade industrial, com atrasos, incertezas e aumento dos custos na atribuição das licenças, enquanto as empresas já instaladas conseguem adiar, através de sucessivas reclamações graciosas e impugnações contenciosas, a aplicação das normas <sup>(21)</sup>. E a criação de regimes excepcionais para a indústria já existente constitui um incentivo à manutenção em funcionamento das fontes mais poluidoras, distorcendo, mesmo, a decisão dos agentes económicos no sentido de renovar a sua capacidade instalada.

Por outro lado, no caso de se optar pela utilização de mecanismos económicos na promoção do equilíbrio ecológico, o controlo das decisões políticas por parte da opinião pública é muito mais fácil do que quando se recorre ao uso de medidas de natureza administrativa <sup>(22)</sup>. Porquanto, no primeiro caso, o Estado apenas fixa os limites para a poluição autorizada (por exemplo, através da determinação da taxa do imposto). O debate democrático centra-se, assim, no essencial: quais os riscos que devem ser controlados e em que medida o devem ser <sup>(23)</sup>. Perguntas estas para as quais não pode haver uma resposta tecnocrática e que são capazes de ser entendidas por todos. O que, além de impulsionar a eficácia do processo de ajustamento de prioridades, fomenta uma maior responsabilização das autoridades públicas na tarefa de criar e defender o ambiente. Ao mesmo tempo que se libertam recursos que são essenciais para a recolha da informação necessária à feitura dessas opções estruturantes. Enquanto, no segundo caso, ao se proceder à regulamentação de meio por meio, elemento poluente por elemento poluente e tecnologia por tecnologia, está-se a envolver o processo de decisão num véu de tecnicismo que o torna inacessível ao cidadão comum, depositando todo o poder nas mãos das burocracias.

---

<sup>(21)</sup> ACKERMAN e STEWART, *Reforming Environmental Law...*, 1988, p. 174.

<sup>(22)</sup> R. STEWART, *Markets versus Environment?*, Jean Monnet Chair Papers, Florence, 1995, p. 8.

<sup>(23)</sup> R. STEWART, *Controlling Environmental Risks Through Economic Incentives*, Columbia Journal of Environmental Law, Vol. 13, 1988, pp. 153 e ss., p. 160.

## 2. Os condicionamentos da capacidade de resposta

Mas não só não existe uma garantia absoluta de que a utilização de impostos ambientais conduza sempre a ganhos de eficiência e de eficácia, porquanto, os resultados positivos que lhe são apontados pela literatura parecem depender da verificação de um conjunto de condições que nem sempre se observam na realidade (v.g., que os poluidores exibam diferentes custos marginais de eliminação, os mercados sejam perfeitamente competitivos e os agentes económicos, mas não o legislador, disponham de toda a informação, os dados com base nos quais a sociedade decide sobre qual é a combinação produtiva que expressa uma afectação óptima de recursos coincidam com aqueles em que os agentes económicos fundam as suas opções de produção e de consumo, ou a vítima da poluição não seja quem está em condições de a eliminar ao menor custo) <sup>(24)</sup> e da disponibilidade de informação por parte do legislador a que este nem sempre tem acesso, como também os custos económicos, sociais e políticos associados ao referido uso podem ser relevantes. Pelo que a decisão sobre o recurso a estes instrumentos deve ser tomada tendo em conta o cenário real que lhe está subjacente e as implicações de diversa natureza que o mesmo envolve. As vantagens apontadas pela literatura aos impostos ecológicos podem ser exageradas, não só em virtude de o termo de comparação adoptado serem, frequentemente, medidas de natureza administrativa excessivamente inflexíveis, mas também por, no mundo real, as dificuldades que se levantam à implementação destes instrumentos serem numerosas. Quando se tenta transpor para a realidade os gravames concebidos pelos economistas, os ganhos que efectivamente se obtém ficam muitas vezes aquém dos que se esperavam, devido às restrições que tanto as instituições já existentes como os interesses instalados impõem ao seu funciona-

---

<sup>(24)</sup> BAUMOL, *On Taxation and the Control of Externalities*, *The American Economic Review*, Vol. 62, N. 3, June 1972, pp. 307 e ss., pp. 307-321; T. PAGE, *Failure of Bribes and Standards for Pollution Abatement*, *Natural Resources Journal*, Vol. 13, October 1973, pp. 677 e ss., p. 691; R. POSNER, *Economic Analysis of Law*, Chicago, 4.ª Ed., 1992, p. 377; S. SMITH, "Green" *Taxes and Charges: Policy and Practice in Britain and Germany*, London, 1995, pp. 15-16; M. JACOBS, "Sustainability and 'the Market': A Typology of Environmental Economics", in Robyn Eckersley (ed.), *Markets, the State and the Environment: Towards Integration*, London, 1996, pp. 46 e ss., p. 57.

mento. Note-se, contudo, que estes problemas não justificam que se abandone o uso de tributos na defesa do equilíbrio ecológico mas que se atenda aos factores que condicionam o seu funcionamento aquando da concepção e implementação dos mesmos, de modo a aproximar o mais possível os resultados obtidos daqueles que são os previstos pelos modelos económicos.

Um outro argumento, desta vez fundado na equidade, pode ser usado contra a adopção de instrumentos fiscais na resolução dos problemas ecológicos. Esta oposição justifica-se por duas ordens de razões: a tributação ambiental, por um lado, obriga o poluidor a suportar custos superiores àqueles a que, segundo o PPP, estaria obrigado <sup>(25)</sup> e, por outro, tem, frequentemente, associado um cariz regressivo. Uma vez que o PPP, no seu sentido tradicional, significa que o poluidor deve suportar os custos de prevenção, controlo e eliminação das emissões poluentes até o óptimo social ser atingido, mas não os custos do dano causado por este nível óptimo de contaminação <sup>(26)</sup>. Daqui resulta que o poluidor tem a prerrogativa *de facto* de gerar esse montante de poluição sem ficar obrigado a qualquer pagamento à sociedade, ao contrário do que se observa, em regra, quando se recorre ao uso de impostos ambientais <sup>(27)</sup>. Relativamente ao perigo de os gravames ecológicos serem susceptíveis de desencadear, em termos económicos, um impacto negativo sobre a distribuição do rendimento, note-se, contudo, que não só o facto de alguns impostos ambientais poderem ter um carácter progressivo, como, *v.g.*, os que incidam sobre o combustível <sup>(28)</sup>, é susceptível de permitir compensar, pelo menos em parte,

---

<sup>(25)</sup> Ver, para maiores desenvolvimentos, P. PEZZEY, "Market Mechanisms of Pollution Control", in R. K. TURNER (ed.), *Sustainable Environmental Management: Principles and Practices*, London, 1988, pp. 196 e ss., pp. 196-242, HAHN e NOLL, *Environmental Markets in the Year 2000*, Journal of Risk and Uncertainty, Vol. 3, 1990, pp. 351 e ss., p. 359, e I. HODOE, *Environmental Economics*, London, 1995, p. 91.

<sup>(26)</sup> OCDE, *The Polluter-Pays Principle*, *OECD Analyses and Recommendations*, OCDE/GD(92)8 1, ponto 1.1.b).

<sup>(27)</sup> Ver, entre outros, HODOE, *Environmental Economics*, 1995, p. 91, e LESSER, DODDS e ZERBE, JR., *Environmental Economics and Policy*, Reading, Massachusetts, 1997, p. 149.

<sup>(28)</sup> Os EUA serão uma excepção. Neste país, um imposto sobre combustíveis tem um impacto regressivo, devido à utilização generalizada de automóveis particulares — OCDE, *Taxation and the Environment...*, 1993, p. 76. São também os EUA que lideram a lista dos maiores poluidores em termos de emissões de dióxido de carbono — S/A., *Emerging-Market Indicators*, *The Economist*, 17 August 1996, p. 88.

a regressividade que esteja associada a outros tributos ecológicos, como também existe a possibilidade de serem adoptadas outras medidas que anulem essa regressividade. Mas a determinação da existência ou não de um efeito distribucional regressivo deve fazer-se tomando como referência um cenário de adopção de outra qualquer espécie de medida de defesa ambiental, e não um de “tudo como dantes”. Porquanto, hoje, este último já não representa uma opção política.

Contudo, não deve ser ignorado o impacto macroeconómico e estrutural sobre o nível de produtividade, de emprego e de preços que a fixação de elevados impostos ambientais (especialmente se se traduzirem em impostos sobre os combustíveis ou os factores de produção) provoca. Este impacto, que será especialmente grave no caso de o país que adopta o imposto ecológico ser uma pequena economia aberta e de essa adopção se fazer de modo isolado relativamente aos demais países que operam no mesmo espaço económico, depende em grande medida das possibilidades tecnológicas de substituição de cada sector e, no caso das empresas exportadoras, do facto de os seus concorrentes estarem ou não sujeitos a um imposto semelhante. Os Estados que desejem promover o equilíbrio ambiental dentro do seu território com recurso aos instrumentos fiscais podem, no entanto, buscar modos de atenuar o problema em causa, *v.g.*, através da reciclagem da receita obtida com o mesmo na diminuição da carga fiscal que incide sobre o trabalho, da devolução de pelo menos parte do montante cobrado a título de imposto às empresas exportadoras mais tributadas (princípio do destino<sup>(29)</sup>) ou da tributação das importações nos sectores afectados pelo gravame ecológico no mesmo montante que a indústria nacional<sup>(30)</sup>. Contudo, não só estes ajustamentos são difíceis e custosos de realizar, como também a legislação comunitária e a ordem jurídica internacional representam um entrave à sua adopção.

---

<sup>(29)</sup> Lembre-se que os artigos 90.º e 91.º do Tratado CE consagram o princípio do destino. Para maiores desenvolvimentos, leia-se, *e.g.*, A. AMATUCCI, *Aspectos Fiscales del Acta Unica Europea*, Revista de Derecho Financiero y de Hacienda Pública, Vol. 39, N. 200, Marzo/Abril 1989, pp. 505 e ss., pp. 508-509.

<sup>(30)</sup> OCDE, *Summary Report of the Workshop on Environmental Policies and Industrial Competitiveness (28-29 January 1993)*, OCDE/GD(93)83, 1993, pp. 8-9, e BARDE, “Environmental Taxation: Experience in OECD Countries”, 1997, p. 242.

O ideal é, então, o avanço conjunto de todos os países que integram um mesmo espaço económico.

Receia-se, ainda, que as resistências políticas às correcções do nível de tributação que os valores observados na realidade impõem ao legislador fiscal constituam um obstáculo à fixação do imposto em níveis eficazes face ao crescimento económico, com uma inevitável redução progressiva da qualidade ambiental. É, contudo, possível responder a esta dificuldade através da indexação dos tributos à inflação verificada <sup>(31)</sup> e à expansão da indústria <sup>(32)</sup>.

Outro problema que se aponta ao uso de impostos ambientais resulta do facto de a capacidade recaudatória de um gravame ecológico em sentido próprio evoluir no sentido inverso à sua eficácia. Já que, por razões de neutralidade fiscal, teria que se proceder a uma substituição dos impostos tradicionais por esta nova realidade tributária aquando da sua criação e, sendo a evolução das receitas destes gravames decrescente, tal pode suscitar o problema de saber o que fazer quando as mesmas passem a ser insuficientes para a cobertura das despesas públicas. Em termos políticos, seria muito difícil regressar aos gravames tradicionais depois de o seu abandono ter sido explicado com base na filosofia errada que lhes subjaz (isto é, a penalização daqueles que contribuem para o aumento do “monte comum”) e na distorção que os mesmos causam à economia. Este problema tem, por isso, constituído uma das principais objecções de ordem política levantadas à adopção de impostos ambientais em sentido próprio <sup>(33)</sup>. Contudo, na realidade a situação ideal não se verifica e esta espécie de tributos continua a apresentar um efeito fiscal. Pois, não só a eliminação total das emissões poluentes é indesejável tanto numa perspectiva ambiental como numa perspectiva económica, como também, em virtude das ten-

---

<sup>(31)</sup> Para maiores desenvolvimentos, veja-se, entre outros, I. MAGNANI, *Considerazioni sugli Aspetti Economici e Finanziari dell'INVIM*, Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze, Anno 34, Vol. 34, Parte I, 1975, pp. 491 e ss., pp. 506-503, e L. TOSI, “Il Requisito di Effettività”, in Andrea Amatucci (direc.), *Trattato di Diritto Tributario*, Padova, 1994, Vol. I, Tomo I, pp. 321 e ss., p. 370.

<sup>(32)</sup> Ver, neste sentido, R. STEWART, *Regulation, Innovation, and Administrative Law: a Conceptual Framework*, California Law Review, Vol. 69, 1981, pp. 1259 e ss., p. 1329.

<sup>(33)</sup> PERRONE CAPANO, “L’Imposizione e l’Ambiente”, in Andrea Amatucci (direc.), *Trattato di Diritto Tributario*, Padova, 1994, Vol. I, Tomo I, pp. 449 e ss., p. 482.

dências de crescimento populacional e económico, é possível antecipar um aumento dos problemas ambientais.

Nota-se, entre a classe política, algum receio de que a adopção significativa de tributos ecológicos envolva uma desaceleração do crescimento económico, em virtude de tal representar uma transferência de recursos do sector privado para o sector público. Movimento este a que, em regra, está associada uma pressão inflacionista e uma perda de eficiência. Todavia, os ganhos económicos que podem advir do desenvolvimento tecnológico, das melhorias na produtividade, das reduções das falhas do mercado, das vantagens auferidas por alguns sectores tradicionais mais aptos à adaptação célere às novas condições e da criação de emprego nos sectores económicos emergentes das novas exigências ambientais devem ser também contabilizados como ganhos proporcionados à economia pela adopção do imposto ecológico. E ao eliminar-se, pelo menos parcialmente, as externalidades, está-se a contribuir para um funcionamento mais eficiente da economia. Este ganho, quando seja correctamente aproveitado, pode traduzir-se numa melhoria do nível de vida.

A OCDE considera que o impacto que a adopção de tributos ambientais pode ter sobre a balança comercial e o investimento é negligenciável, excepto no que se refere a um imposto sobre o dióxido de carbono <sup>(34)</sup>. Contudo, tal pode explicar-se pelo nível reduzido em que estes tributos têm sido implementados, carecendo-se, ainda, de dados empíricos suficientes para se aferir o seu verdadeiro impacto quando assumam uma dimensão que lhes garanta eficácia. Pelo que, apesar de todos os ganhos potenciais que estes gravames podem trazer à economia, não se pode descurar o risco de níveis elevados de tributação ambiental adoptados isoladamente por um número restrito de países poderem ameaçar a capacidade competitiva e de atracção de investimento dos mesmos e, consequentemente, o funcionamento da sua economia.

---

<sup>(34)</sup> OCDE, *Implementation Strategies for Environmental Taxes*, Paris, 1996, pp. 42 e 45. A OCDE, *Integrating Environment and Economy. Progress in the 1990s*, Paris, 1996, pp. 42-43, refere, a este propósito, o caso da Áustria e da Finlândia, que, durante os anos oitenta, conseguiram aumentar a sua quota de mercado internacional de produtos sensíveis para o ambiente, apesar dos elevados níveis de despesa em protecção ambiental que as respectivas economias tiveram que suportar.

### 3. A incapacidade de resposta

Em determinados casos, mostra-se, no entanto, desaconselhável o uso isolado de impostos ecológicos para promover a qualidade do ambiente, pela incapacidade de estes lidarem com o problema observado ou de o fazerem em tempo útil ou de modo eficiente, isto é, sem desencadear uma perda de bem-estar colectivo superior ao que permitem ganhar. A certeza quanto aos custos e a falta de certeza quanto aos resultados que estão associadas aos impostos ecológicos desaconselham a sua utilização, v.g., nos casos em que estão em causa elementos poluentes de elevada perigosidade ou em que a mudança súbita das condições ambientais ocasiona situações consideravelmente graves. Note-se que quando seja impossível ou proibitivamente custosa a medição das emissões poluentes, nem o imposto ambiental nem todo e qualquer instrumento de natureza administrativa será uma solução viável. Lembre-se, ainda, que, em princípio, os tributos ambientais se mostram instrumentos adequados à prossecução, no longo prazo, do fim a que se destinam, mas carecem da rapidez na capacidade de resposta que, por vezes, é necessária e de que os mecanismos de imposição são dotados. É para a alteração de comportamentos, de processos produtivos ou de hábitos de consumo e para a promoção do desenvolvimento tecnológico que os eco-impostos apresentam especial apetência. Mas estes são efeitos que não se produzem de imediato. Porquanto, é difícil antecipar com rigor a reacção dos agentes económicos a determinado nível de gravame e, após este ter sido fixado, requer-se um período de resposta, o qual não só não é negligenciável, como também é, normalmente, incerto. São, por isso, necessárias medidas de natureza administrativa para fazer face a situações de emergência <sup>(35)</sup>.

### 4. As cautelas

Mas mesmo nas situações em que o imposto ecológico constitui, em princípio, um meio adequado para a intervenção ambien-

---

<sup>(35)</sup> Ver, neste sentido, BAUMOL e OATES, *La Teoria...*, 1982, p. 186, e MOHL e DICKEN, *Die CO<sub>2</sub>-/Energiesteuer als Hauptelement einer ökologischen Steuerreform*, *Natur und Recht*, Heft 7, 1996, pp. 328 e ss., p. 333.

tal, verifica-se a necessidade de o legislador adoptar determinadas cautelas, de modo a assegurar que o resultado desejado não seja distorcido por força de reacções inesperadas dos agentes económicos. Note-se, em especial, que se devem evitar medidas fiscais que promovam a adopção de estratégias de transferência do problema (transferência do risco ou do dano ambiental no espaço ou no tempo) e de comportamentos descoordenados, porque os custos que estas acarretam para a sociedade são superiores aos benefícios que lhe permitem auferir. Pois, se forem adoptadas medidas que não incentivem a que se diminua a quantidade de recursos utilizados, a produção das emissões poluentes que contribuem para o desequilíbrio ecológico continuará, ainda que quem venha a sofrer com este seja outra jurisdição ou outra geração <sup>(36)</sup>. Um instrumento que, v.g. permita ao poluidor evitar as suas responsabilidades através da transferência das emissões para outro meio deve ser recusado, pela manutenção ou aumento do desequilíbrio ecológico que por essa via se opera. Pois, se, por exemplo, determinado tipo de emissões poluentes lançadas na atmosfera for tributado, mas o mesmo já não acontecer se o meio inquinado for a água, o sujeito passivo do imposto pode evitá-lo, diluindo os elementos em causa e lançando-os em seguida no ecossistema sob a forma líquida, e já não sob a forma gasosa. Com este comportamento subtrai-se à sua responsabilidade fiscal sem ter eliminado ou, sequer, reduzido o dano ecológico que lhe é imputável. Podendo, mesmo, acontecer que este tenha sofrido um aumento, pelo equilíbrio mais frágil de que goze o meio para o qual se desvia a poluição <sup>(37)</sup>. A possibilidade de ocorrer um fenómeno de transporte deve, assim, ser prevista pelo legislador, sob pena de, com a intervenção, se estar a agravar o problema em vez de se contribuir para a sua resolução.

---

<sup>(36)</sup> A. KNEESE, *The Political Economy of Environmental Quality*, *Environmental Pollution: Economics and Policy*, The American Economic Review, Vol. 61, N. 2, May 1971, pp. 153 e ss., p. 156.

<sup>(37)</sup> OSCULATI, *La Tassazione...*, 1979, pp. 37-38.