

## Política fiscal, desenvolvimento sustentável e luta contra a pobreza\*

*José Casalta Nabais\*\**

### Sumário

1. A política fiscal: 1. Ideia de política fiscal; 3. Pressuposto da política fiscal; 3. Política fiscal e extrafiscal. 3. Política fiscal e desenvolvimento sustentável: 4. Desenvolvimento económico e desenvolvimento sustentável; 5. Política fiscal e desenvolvimento sustentável. 3. Política fiscal e luta contra a pobreza: 6. O imposto negativo de rendimento. 4. Em jeito de conclusão.

Atendendo ao título que nos foi sugerido e a que, por conseguinte, vamos subordinar esta nossa despretenhosa conversa, é bom que comecemos por dar uma ideia, ainda que apenas aproximada, até porque é manifesto que não nos encontrarmos à altura para mais, de cada um dos termos que compõem esse título. Pois só assim poderemos dizer alguma coisa, e alguma coisa que se revele minimamente útil para os propósitos deste fórum, relativamente a tão amplo quanto ambicioso tema.

Por outras palavras, há que dar uma resposta, por mais modesta que seja, à questão de saber se e em que medida a política fiscal, traduzida na actividade de transferência de riqueza concretizada pela criação e arrecadação de impostos, se pode configurar como um instrumento ou revelar-se como um contributo de realização de um desenvolvimento económico que seja sustentável, de um lado, e como um meio de luta contra a pobreza, de outro. Daí que comecemos por saber em que consiste a política fiscal, referindo-nos, a tal propósito, ao pressuposto de uma tal política, o qual, como é bom de ver, reside na existência de um do estado fiscal, de um estado financeiramente suportado por impostos, e, bem assim, aos modos como essa política se efectiva, distinguindo na utilização do instrumento fiscal, em que esta se concretiza, consoante o seu objectivo primordial seja a obtenção de receitas ou a modelação de comportamento económicos ou sociais.

Depois, vamos, a seu modo, enfrentar os verdadeiros problemas que se colocam à política fiscal em cada um desses referidos sectores. De um lado, saber que contributo a política fiscal pode fornecer a um desenvolvimento económico sustentável, de modo a que o desenvolvimento e crescimento económicos actuais não tramem a sustentabilidade

\* Texto da conferência no Fórum Parlamentar «*Políticas Fiscais, Desenvolvimento Sustentável e Luta contra a Pobreza*», promovido pela Assembleia Nacional de Cabo Verde nos dias 12 e 13 de Abril de 2007, com o patrocínio da Fundação Friedrich Ebert.

\*\* Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

## POLÍTICA FISCAL, DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E LUTA CONTRA A POBREZA

futura, ou seja, a qualidade de uma vida digna de ser vivida pelas gerações futuras. De outro lado, interrogarmo-nos acerca dos préstimos que podemos pedir e é legítimo esperar dos impostos na luta contra a pobreza, ou melhor, em termos mais realistas, no sentido de limitar ou reduzir a pobreza.

Enfim, terminaremos esta pequena comunicação procurando extrair algumas conclusões do que vamos dizer sobre a política fiscal, o desenvolvimento sustentável e a luta contra a pobreza. Vejamos então.

### Capítulo 1 A política fiscal

E, a respeito da política fiscal, importa, antes de mais, referir em que é que ela se traduz, para, depois, aludirmos ao seu pressuposto, isto é, ao estado fiscal e, enfim, recensear os tipos de objectivos que podem servir os impostos, pois se estes, em geral, têm por finalidade primordial a obtenção de receitas, excepcionalmente podem gravitar em torno de outros objectivos, modelando comportamentos económicos ou sociais.

1. *Ideia sobre a política fiscal.* Começemos, então, por tentar dizer, de algum modo, o que é a política fiscal. Pois bem, a política fiscal, como é óbvio, diz respeito ou tem por objecto a figura dos impostos. Pelo que tem a ver com a criação ou instituição de impostos. Mais especificamente, tem a ver, em termos micro, com que impostos podem ser criados e cobrados e, em termos macro, com que quantidade ou parte do PIB pode ser exigida em impostos numa economia de mercado ou economia descentralizada, de modo a obter, por essa via, os meios de financiamento necessários à realização dos objectivos que os poderes públicos fixaram.

Por outras palavras, a política fiscal é o conjunto de decisões relativas à instituição, organização e aplicação dos impostos em conformidade com os objectivos fixados pelos poderes públicos. O que, como resulta do que vimos de dizer, implica proceder a algumas precisões.

Assim e de um lado, é de sublinhar que, em rigor, não se trata de política fiscal, mas antes de políticas fiscais, pois aquela expressão, embora exprimindo um singular refere-se verdadeiramente a um colectivo. Efectivamente, reporta-se a um conjunto de políticas fiscais relativas aos objectivos a fixar e a prosseguir pelos poderes públicos em diversos sectores da sua actividade<sup>1</sup>. Muito embora aqui, como se compreende, nos limitemos a versar a política fiscal em sede do desenvolvimento sustentável, de um lado, e da luta contra a pobreza, de outro.

<sup>1</sup> Uma ideia presente de resto no título dado a este Fórum Parlamentar, que é: «Políticas fiscais, desenvolvimento sustentável e luta contra a pobreza». V. sobre estes aspectos, P. BELTRAME / L. MEHL, *Techniques, Politiques et Institutions Fiscales Comparées*, 2ª ed., Puf, 1997, p. 28 e s. Cf. também M. LAURÉ, *Traité de Politique Fiscale*, Puf, 1956, e *Science Fiscale*, Puf, 1993; e STEPHEN G. UTZ, *Tax Policy. An Introduction and Survey of the Principal Debates*, West Publishing, St. Paul Minn., 1993; e «Política fiscal», em *Debates sobre Portugal. Seminários da Presidência da República*, Casa das Letras, 2005, p. 77 e ss.

Depois, é de assinalar que a política fiscal está intimamente ligada à política financeira ou política orçamental<sup>2</sup>. Em rigor, a política fiscal começa onde a política financeira ou orçamental termina, pois pressupõe que ao nível desta se decida por uma cobertura das despesas assente na figura dos impostos. Com efeito, reportando-se às despesas a decidir e às receitas públicas a arrecadar, a política orçamental tem por objecto decidir que despesas vão realizar-se e determinar qual o modo de cobertura dessas mesmas despesas, entrando em cena a política fiscal apenas se e na medida em que o modo de cobertura das despesas seja constituído por impostos.

Daí que, no que constitui mais uma precisão, a política fiscal se situe entre a política orçamental, a que acabamos de referir-nos, e a técnica fiscal, que se concretiza na fixação das modalidades de incidência, controlo e cobrança dos impostos. O que não significa que a política fiscal e a política orçamental não se cruzem tanto no domínio económico como no domínio social.

Com efeito, considerando que a política orçamental tem por objecto decidir sobre as despesas públicas a realizar e determinar o modo de cobertura dessas mesmas despesas, e sendo esse modo constituído principalmente pelos impostos, como acontece na generalidade das países, há evidentes pontos de contacto, ou melhor de cruzamento, entre uma e outra dessas esferas de actuação. Pois, em sede económica, os responsáveis pela política fiscal não podem deixar de ter em devida conta as implicações ou os efeitos que cada um dos impostos e, bem assim, o seu conjunto ou o sistema fiscal têm sobre a economia em geral e, de modo muito particular sobre os preços tanto dos factores de produção como dos bens e serviços fixados pelo mercado como é próprio de uma economia descentralizada<sup>3</sup>.

Nessa conformidade, na elaboração da política orçamental, ou seja, na determinação das despesas públicas a realizar e na escolha dos meios de financiamento dessas despesas, designadamente na opção entre recurso ao crédito ou cobrança de impostos e, dentro desta última, a opção entre os diversos impostos disponíveis no sistema fiscal, há que ter em conta as incidências que essas opções orçamentais têm sobre o desenvolvimento da actividade económica.

De outro lado, em sede social, a política fiscal encontra-se com a política orçamental na medida em que existem duas vias de propiciar vantagens ou atribuir benefícios a categorias sociais que, de um ponto de vista do interesse geral, sejam dignas dos mesmos.

<sup>2</sup> A qual, com as políticas económica, monetária e cambial, forma o conhecido universo das políticas económicas *lato sensu* do Estado. Políticas económica, monetária e cambial de que abriram mão os 13 países membros da União Europeia que integram a União Económica e Monetária, isto é, os chamados países de Eurolândia, cabendo a sua definição, por conseguinte, ao Banco Central Europeu. Políticas essas, em relação às quais também Cabo Verde, por força do Acordo de Cooperação Cambial com Portugal, que o vincula a adopção de uma política económica compatível com a salvaguarda da paridade cambial escudo - euro, tem, a seu modo, uma margem de manobra limitada.

<sup>3</sup> Aliás, devemos sublinhar que é o quadro económico o que vem polarizando os debates que, um pouco por toda a parte, se travam em torno da chamada reforma fiscal, no dizer de P. BELTRAME / L. MEHL, *ob. cit.*, p. 648 e s., um dos mais visíveis e persistentes mitos do nosso tempo.

## POLÍTICA FISCAL, DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL ELUTA CONTRA A POBREZA

Uma, que releva da política fiscal, traduz-se na concessão a determinadas categorias sociais de vantagens ou desagravamentos fiscais, dentro dos quais se destacam pela sua importância, os chamados benefícios fiscais. A outra, que integra a política orçamental, consiste na instituição de um sistema de subvenções directas ou subvenções financeiras a favor dessas categorias sociais. O que significa que os responsáveis pela política social, que pretendam prosseguir-la através de ajudas aos extractos economicamente menos favorecidos, têm duas vias, a seu modo alternativas, para concretizar essa política: a via orçamental ou financeira, através de despesas activas e a via fiscal através de despesas passivas<sup>4</sup>.

2. *Pressuposto da política fiscal.* Como já referimos, a existência de uma política fiscal requer a existência prévia de um *estado fiscal*. Pois se o financiamento do estado não assentar primordialmente na figura dos impostos, então não haverá lugar para uma de política fiscal, ao menos com real significado. Daí que se imponham algumas considerações a tal respeito.

Ora bem, como afirmámos em diversos locais<sup>5</sup>, olhando para o suporte financeiro do estado contemporâneo, o que vemos é um estado que tem nos impostos o seu principal suporte financeiro. O que, atenta a razão de ser do estado, que é a realização da pessoa humana, o estado fiscal não pode deixar de se configurar como um instrumento dessa realização.

Mas, falar em estado fiscal, é falar de impostos. Pelo que, numa formulação negativa, a ideia de estado fiscal exclui tanto o estado patrimonial como o rejeita a falsa alternativa de um puro estado tributário, um estado cujo financiamento assente na figura das taxas.

A este respeito é de sublinhar que o estado fiscal tem sido e é a forma da generalidade dos estados, mormente dos desenvolvidos. Todavia, o estado nem sempre se tem apresentado como um estado fiscal, havendo estados que claramente configuraram (ou configuram ainda) verdadeiros estados proprietários, produtores ou empresariais, assim como é possível, ao menos em abstracto, pensar na instituição de um estado basicamente assente em tributos de natureza bilateral ou taxas.

Um estado de tipo patrimonial consubstanciou, desde logo, a primeira forma de estado (moderno) – o estado absoluto do iluminismo – que foi predominantemente um estado não fiscal. Na verdade, o seu suporte financeiro era fundamentalmente, de um lado e em continuação das instituições que o precederam, as receitas do seu património ou propriedade e, de outro, os rendimentos da actividade comercial e industrial por ele assumida em tributo justamente ao ideário iluminista.

Também os estados “socialistas” foram (ou são) estados não fiscais, pois, enquanto *productive states*, a sua base financeira assentava (ou assenta) essencialmente

<sup>4</sup> Muito embora, como vamos ver no ponto III, a via fiscal esteja longe, muito longe mesmo, de se revelar um instrumento minimamente adequado a esse desiderato de luta contra a pobreza.

<sup>5</sup> V. por todos, o nossos livros, *Contratos Fiscais. (Reflexões acerca da sua Admissibilidade)*, nº 5 da série *Studia Iuridica*, Coimbra Editora, Coimbra, 1994, p. 109 e s., 154 e ss.; *O Dever Fundamental de Pagar Impostos. Contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo*, Almedina, Coimbra, 1998, p. 191 e ss.; e *Direito Fiscal*, 4ª ed., Almedina, Coimbra, 2006, p. 129 e ss.

nos rendimentos da actividade económica produtiva por eles monopolizada ou hegemonzada, e não em impostos lançados sobre os seus cidadãos. Impostos a que faltava (ou falta), ao fim e ao cabo, o seu próprio pressuposto económico.

Enfim, há certos estados que, em virtude do grande montante de receitas provenientes da exploração de matérias-primas (petróleo, gás natural, ouro, etc.) ou até da concessão do jogo (como o Mónaco ou Macau), podem dispensar os respectivos cidadãos de serem o seu principal suporte financeiro.

Tendo em conta, porém, que as situações referidas se apresentam, a seu modo marginais, podemos concluir que o estado fiscal tem sido a característica dominante do estado (moderno). Isto não obstante a sua evolução traduzida na passagem do estado liberal para o estado social.

Pois, ao contrário do que alguma doutrina actual afirma, não se deve identificar o estado fiscal com o estado liberal, uma vez que o estado fiscal conheceu duas modalidades ao longo da sua evolução: o estado fiscal liberal, movido pela preocupação de neutralidade económica e social, e o estado fiscal social economicamente interventor e socialmente conformador.

Podemos dizer que a «estadualidade fiscal» significa, uma separação fundamental entre o estado e a economia e a consequente sustentação financeira daquele através da sua participação nas receitas da economia produtiva pela via do imposto. Só essa separação permite que o estado e a economia actuem segundo critérios próprios ou autónomos.

O estado orienta-se pelo interesse geral de realização da justiça, critério que pode falhar uma vez que nem sempre o mesmo é suficientemente claro, para além de as vias de efectivação não estarem totalmente isentas de conduzir a avaliações erradas ou à confusão do interesse geral com os interesses particulares. Já a economia se guia pelo critério do lucro, ou seja, pela existência de uma relação positiva entre os proveitos e ganhos, de um lado, e os custos e perdas, de outro.

O que tem um importante significado, um profundo alcance, que podemos ver salientado, por exemplo, em *Olivier Wendell Holmes*, quando afirmou que «os impostos são o que pagamos por uma sociedade civilizada». Pelo que os impostos são um preço: o preço que pagamos por termos a sociedade que temos, ou seja, por dispormos de uma sociedade assente na ideia de liberdade<sup>6</sup>.

Mas, se o estado fiscal exclui um estado patrimonial, a exclusão de um estado patrimonial não implica necessariamente um estado fiscal. Com efeito, idêntico desiderato se pode conseguir através da instituição de um estado tributário, isto é, de um estado predominantemente assente em termos financeiros, não em tributos unilaterais (impostos), mas em tributos bilaterais (taxas).

<sup>6</sup> Sobre o carácter liberal da técnica assente no imposto, v., por todos, GABRIEL ARDANT, *Théorie Sociologique de l'Impôt*, vols. I e II, Paris, 1965, e *Histoire de l'Impôt*, vols. I e II, Fayard, Paris, 1972.

## POLÍTICA FISCAL, DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL ELUTA CONTRA A POBREZA

Todavia, uma tal possibilidade é mais aparente do que real. De um lado, um bom número de tarefas do estado, que constituem o núcleo clássico da estadualidade, têm a natureza de «bens públicos». É o que acontece com as tarefas estaduais relativas à polícia e às políticas externa, económica, de defesa, etc., as quais, porque satisfazem apenas necessidades colectivas, sendo insusceptíveis de individualização nas suas vantagens ou benefícios e de divisão dos correspondentes custos, têm de ser financiadas através de impostos.

De outro lado, há tarefas estaduais que, embora satisfaçam necessidades individuais, sendo portanto os seus custos susceptíveis de ser divididos pelos cidadãos, por imperativas constitucionais, não podem, no todo ou em parte, ser financiadas senão por impostos. Assim ocorre na generalidade dos actuais estados sociais, em que a realização de um determinado nível dos direitos económicos, sociais e culturais tem por exclusivo suporte financeiro os impostos.

Pois bem, em casos deste tipo, que podemos considerar de «bens públicos por imposição constitucional», deparamo-nos com tarefas estaduais que hão-de ser financeiramente suportadas por impostos. Daí que seja fácil concluir que a grande maioria das tarefas do estado dos nossos dias tem de ser coberta por impostos.

O que significa que o problema da actual dimensão do estado apenas se pode solucionar (ou atenuar) através da moderação do intervencionismo estadual, o que implicará quer o recuo na assunção das modernas tarefas sociais, traduzidas na realização dos direitos económicos, sociais e culturais, quer mesmo o abandono parcial de algumas tarefas tradicionais. Com efeito a crise do actual estado passa sobretudo pela redefinição do papel e das funções do estado. Não com a pretensão de o fazer regredir ao estado mínimo do liberalismo oitocentista, mas para o compatibilizar com os princípios da liberdade dos indivíduos e da operacionalidade do sistema económico.

3. *Política fiscal e extrafiscal.* Dissemos que a política fiscal se traduz na instituição, organização e cobrança de impostos. Pelo que o qualificativo «fiscal» que acompanha a palavra «política» se reporta exclusivamente ao facto de a mesma se traduzir em impostos, nada nos dizendo sobre o objectivo ou objectivos prosseguidos através desse instrumento. Mas, como também referimos, esse instrumento, embora tenha como objectivo primordial, como não pode deixar de ser, a obtenção de receitas, excepcionalmente pode ter por objectivo a modelação de comportamentos económicos ou sociais. Assim, se no primeiro caso, a política é fiscal tanto pelo instrumento utilizado quanto pelo objectivo prosseguido, já no segundo, embora seja fiscal pelo instrumento em que se concretiza, revela-se extrafiscal pelos objectivos que serve.

Daí que se imponham algumas palavras a respeito da utilização dos impostos com finalidades extrafiscais. Por outras palavras, há que mencionar alguns aspectos que se prendem com o fenómeno e a problemática da extrafiscalidade. Mais especificamente, vamos aludir à dimensão e às vias pelas quais opera esse fenómeno, bem como à inserção deste no direito dos impostos.

Pois bem, a respeito do primeiro aspecto, é de referir que toda a fiscalidade tem inerente uma certa dose de extrafiscalidade. Isto mesmo quando a extrafiscalidade está de todo ausente dos propósitos do legislador ao moldar a disciplina dos impostos. Com efeito e ao contrário do que se chegou a pensar no século XIX, os impostos, quaisquer que eles sejam, não são neutros do ponto de vista económico e social. Pois, mesmo que o legislador se tenha preocupado exclusivamente com a obtenção de receitas públicas, ainda assim os impostos não são assépticos face à realidade económica e social que tributam<sup>7</sup>.

Há, assim, uma «extrafiscalidade em sentido impróprio», uma «extrafiscalidade imanente», que acompanha as normas de direito fiscal, sejam estas normas de tributação ou normas de não tributação, que se revela quer na presença de efeitos económicos e sociais na generalidade de tais normas, quer no relevo que o legislador fiscal frequentemente atribui às finalidades extrafiscais secundárias ou acessórias. Ora, é neste domínio das normas fiscais, em que o legislador fiscal tem presente, embora em medida desigual, simultaneamente objectivos fiscais e objectivos extrafiscais, que temos um sector, que presentemente começa a ter algum protagonismo.

Trata-se do que nos propomos designar por fiscalidade ou «extrafiscalidade concorrente», em que justamente se assiste a um certo equilíbrio entre os objectivos fiscais e extrafiscais, cujo exemplo paradigmático nos é dado pelo direito fiscal ecológico, isto é, pelo direito relativo aos ecotributos, em que a obtenção de receitas se conjuga, por igual medida, com a modelação dos comportamentos ecológicos dos indivíduos e das empresas, seja penalizando os comportamentos anti-ecológicos, seja favorecendo os comportamentos filo-ambientais<sup>8</sup>.

E, como resulta do que vimos de dizer, a extrafiscalidade opera por duas vias, a saber: a via dos impostos ou agravamentos extrafiscais de impostos e a via dos benefícios fiscais. É de assinalar, todavia, que o segmento mais operacional da extrafiscalidade é, sem dúvida, o dos benefícios fiscais. E, dentro destes, o dos chamados incentivos ou estímulos fiscais, os quais, dado o seu carácter dinâmico, frequentemente são objecto de contratação, como acontece no quadro dos contratos de investimento<sup>9</sup>. Uma realidade que, para além, de ser fácil de verificar, se revela consentânea com o próprio entendimento actual do direito que, no dizer de *Norberto Bobbio*, tem hoje uma cada vez mais uma função promocional.

<sup>7</sup> Pelo que não se pode falar mais de neutralidade fiscal nos termos em que dela se falava no século XIX. Por isso, o princípio da neutralidade fiscal, construído no actual quadro de uma economia aberta por influência sobretudo do direito da União Europeia, tem outro sentido, o sentido de impedir que os estados provoquem distorções significativas à concorrência por via fiscal. V. sobre este princípio o nosso estudo «Alguns aspectos da tributação das empresas», no nosso livro *Por um Estado Fiscal Suportável – Estudos de Direito Fiscal*, Almedina, Coimbra, 2005, p. 382 e ss.

<sup>8</sup> Sobre alguns aspectos dessa tributação e beneficiação fiscal, v. *infra*, ponto II.

<sup>9</sup> Incentivos ou estímulos que, ao implicarem para os beneficiários um contraprestação, não raro contratual, estão menos expostos às legítimas críticas de que é alvo o intervencionismo económico e social por via fiscal. Para uma severa crítica do intervencionismo fiscal, v. M. LAURÉ, *Traité de Politique Fiscale*, cit., p. 320 e ss., e *Science Fiscale*, Puf, 1993, p. 37 e ss.

## POLÍTICA FISCAL, DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E LUTA CONTRA A POBREZA

Em conformidade com o exposto, não surpreenderá que, em sede da utilização do instrumento fiscal com vista à prossecução dos objectivos em apreciação, o desenvolvimento sustentável e a luta contra a pobreza, se possa lançar a mão de qualquer uma dessas vias de acção. Muito embora seja de acrescentar que, também em relação a esses objectivos, o recurso a impostos e a benefícios fiscais com esses objectivos extrafiscais terá necessariamente um carácter excepcional.

O que bem se compreende, pois decorre do próprio quadro geral em que se move a extrafiscalidade. Na verdade, não podemos esquecer que a extrafiscalidade, porque integra o direito económico e não o direito fiscal (*tout court*), apresenta-se dominada por ideias tais como as de flexibilidade e selecção, o que tem por consequência não poder a mesma ser objecto dos exigentes limites constitucionais próprios do direito fiscal. É que a sua disciplina jurídica não se pauta pela constituição fiscal, mas antes pela constituição económica<sup>10</sup>.

Ideias estas que, de uma maneira ou de outra, não deixam de estar presentes nas disposições fiscais das actuais constituições, como é o caso da Constituição de Cabo Verde, em cujo artigo 93º expressamente se prescreve no seu nº 1: «O sistema fiscal é estruturado com vista a satisfazer as necessidades financeiras do Estado e demais entidades públicas, realizar os objectivos da política económica e social do Estado e garantir uma justa repartição dos rendimentos e da riqueza»<sup>11</sup>.

### Capítulo 2

#### Política fiscal e desenvolvimento sustentável

Vejamos agora como a política fiscal, ou seja, como os instrumentos acabados de referir podem contribuir para o desenvolvimento sustentável. O que implica começar por dizer em que é que se traduz o desenvolvimento sustentável. Pois bem, o desenvolvimento sustentável é o desenvolvimento económico, concretizado em larga medida no crescimento económico ou crescimento do produto, que tenha em conta, que esteja comprometido com o futuro, com as necessidades das futuras gerações.

Por outras palavras, um desenvolvimento que não ponha em causa os deveres que temos para com as gerações futuras de modo a estas tenham uma vida digna de ser vivida. Um desenvolvimento económico e social que, enfim, tenha futuro, porque

---

<sup>10</sup> O que conduz, de um lado, a que a mesma escape em larga medida à reserva parlamentar, sendo com frequência deixada mesmo à ampla margem de liberdade da administração típica do direito económico e, de outro, a que as medidas de intervenção económico-social, em que se concretiza, tenham por limites materiais os princípios da proibição do excesso, na medida em que afectem posições jusfundamentais dos particulares (sejam estes contribuintes, beneficiários ou terceiros, mormente concorrentes), e da proibição do arbítrio e não o princípio da igualdade fiscal a aferir pela capacidade contributiva. Para maiores desenvolvimentos, v. os nossos livros, *O Dever Fundamental de Pagar Impostos*, p. 654 e ss.; e *Direito Fiscal*, cit., p. 419 e ss.

<sup>11</sup> Numa formulação em tudo idêntica à do actual art. 103º, nº 1, da Constituição da República Portuguesa (correspondente ao art. 106º da versão originária).



sustentável do ponto de vista ambiental. Mas para termos uma ideia do que está em causa, impõe-se confrontar desenvolvimento económico e desenvolvimento sustentável.

4. *Desenvolvimento económico e desenvolvimento sustentável.* Pois bem, a exigência de um desenvolvimento económico e social sustentável não pode ser, pela própria natureza das coisas, igual para todos os países, dependendo a mesma, como bem se compreende, do grau de desenvolvimento que estes tenham atingido. Pois antes da sustentabilidade ambiental está, obviamente, a sustentabilidade económica, pelo menos enquanto esta não tiver alcançado um patamar correspondente ao dos países ditos desenvolvidos. Com efeito, é preciso ter presente que *primum vivere deinde planeta salvare*, uma vez que se um país for colocado em risco de sobrevivência, tornando-se inviável, por falta de sustentabilidade económica, deixa de ter sentido falar na sua sustentabilidade ecológica. Ou, noutros termos, os países em vias de desenvolvimento não podem ser condenados a permanecer nesse estado a pretexto de que é preciso salvar o planeta.

A este respeito é bom termos consciência de que se o presente não pode tramar o futuro, também este não pode tramar aquele, pois sem presente não terá, de resto, lugar o futuro<sup>12</sup>. Num tal quadro, em que cada comunidade, cada país constitui um elo de uma cadeia de gerações cuja identidade e sobrevivência se reporta a essa cadeia e não cada um dos elos que a integram, é de nos interrogarmos sobre se o Protocolo de Quioto, subscrito por um conjunto de países responsáveis por bem menos de metade de poluição, não constitui uma fraude, na medida em que engendra uma concorrência económica de todo desleal entre esses países e os países que se mantiveram à margem desse tratado internacional, nos quais, é preciso não esquecer, se encontram os maiores poluidores<sup>13</sup>.

O que não significa, como é óbvio, que todos os países, incluindo também os que se encontram em vias de desenvolvimento, não devam fazer todos os possíveis para promover um desenvolvimento económico que seja ecologicamente sustentável. Significa antes que essa sustentabilidade ecológica não tem de se impor a todo o custo a esses países.

Mais especificamente, implica que, na medida em que a sustentabilidade económica e a sustentabilidade ecológica de um país diverjam, não tenha de se dar primazia ou prevalência à sustentabilidade económica face à sustentabilidade ecológica. Uma situação de divergência que ocorrerá, de acordo com conhecida curva de *Simon Kuznets* aplicada

<sup>12</sup> O que vale naturalmente também para o passado, pois igualmente este não pode tramar o presente nem o futuro, do mesmo modo que este não podem tramar aqueles. Por outras palavras cada geração está vinculada ao respeito tanto das gerações anteriores como das gerações futuras. A este propósito, v. o nosso livro *Introdução ao Direito do Património Cultural*, Almedina, Coimbra, 2004, p. 19 e ss., assim com o estudo «Considerações sobre o quadro jurídico do património cultural», *Direito e Cidadania*, ano VII(2005), 23, p. 161 e ss.

<sup>13</sup> V., no sentido apontado no texto, JOÃO PACHECO DE OLIVEIRA, «A fraude de Quioto», *Diário Económico*, 8 de Março de 2007, p. 53.

## POLÍTICA FISCAL, DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E LUTA CONTRA A POBREZA

ao ambiente<sup>14</sup>, enquanto o desenvolvimento económico desse país não atingir um certo nível<sup>15</sup>.

Uma visão das coisas que, por outras palavras, mais não é do que dar primazia ou prevalência ao direito fundamental dos povos ao desenvolvimento económico e social, reconhecido de resto em diversos instrumentos internacionais. Um direito que, nesses países, deve ter prioridade sobre o dever de zelar pela qualidade de vida ecológica tanto da geração presente como das gerações futuras<sup>16</sup>.

5. *Política fiscal e desenvolvimento sustentável.* Mas, então, em que medida é que a política fiscal pode contribuir para o desenvolvimento sustentável? Que a política fiscal deve ser um instrumento do desenvolvimento sustentável é algo que presentemente ninguém põe em causa.

Uma maneira de ver as coisas que esteve na base, por exemplo, do aditamento no art. 66º da Constituição Portuguesa, na Revisão Constitucional de 1997, entre outras disposições, da que estabelece como incumbência do Estado Português «no quadro de um desenvolvimento sustentável», «assegurar que a política fiscal compatibilize desenvolvimento com protecção do ambiente e qualidade de vida»<sup>17</sup>.

O que não deixa de estar presente, mesmo que não haja uma específica referência à política fiscal, no nº 2 do art. 72º da Constituição de Cabo Verde, ao dispor que, para garantir o direito ao ambiente, incumbe aos poderes públicos, «elaborar e executar políticas adequadas de ordenamento do território, de defesa e preservação do ambiente e de promoção e aproveitamento racional de todos os recursos naturais, salvaguardando a sua capacidade de renovação e a estabilidade ecológica».

Muito embora seja de sublinhar, a tal respeito, que toda a actuação económica do estado, portanto toda a política económica do estado, incluindo a intervenção fiscal aqui em consideração, tem um alcance limitado. Ou seja, por outras palavras, mais do que a acção de intervenção económica do estado releva a existência e a garantia de um mercado dinâmico e eficiente. Para o que contribuíram os acontecimentos das décadas de oitenta e

<sup>14</sup> A chamada *Curva de Kuznets Ambiental* Uma curva em forma de J) que correlaciona o crescimento económico com a poluição, segundo a qual, numa primeira fase, a poluição tenderia a crescer mais rapidamente do que o nível da produção, por exemplo numa fase de industrialização intensa, até se chegar ao cume a partir do qual a poluição decresceria até chegar mesmo, numa fase de máximo desenvolvimento, traduzida, por exemplo na evolução da industrialização para uma economia de serviços, a níveis de poluição inferiores aos existentes na fase inicial de maior pobreza – v., por todos, FERNANDO ARAÚJO, *Introdução à Economia*, 3ª ed., Almedina, Coimbra, 2005, p. 598 e ss.

<sup>15</sup> Refira-se que a *Curva de Simon Kuznets* foi inicialmente pensada para estabelecer uma correlação entre o desenvolvimento económico e a desigualdade (na distribuição dos rendimentos e da riqueza), a qual tenderia a crescer numa fase inicial, estabilizando mais tarde e diminuindo quando se atingissem níveis elevados de prosperidade – cf. FERNANDO ARAÚJO, *ob. e loc. cit.*

<sup>16</sup> Uma ideia cuja rejeição ou aceitação tem de certo modo, estado patente na contraposição entre o Fórum (económico) de Davos e o Fórum (social) de Porto Alegre.

<sup>17</sup> Disposição essa constante da alínea h) do nº 2 desse art. 66º. Para além dessa alínea, foram igualmente aditadas nessa Revisão Constitucional, também as alíneas e), f) e g), todas elas reportadas ao desenvolvimento sustentável.

noventa do século passado, traduzidos na implosão dos regimes de economia centralizada e na entrada em crise dos estados providência ou, mais em geral, nos estados sociais avançados.

Todavia, procurando responder à pergunta que formulámos, podemos dizer que a política fiscal pode contribuir tanto para o desenvolvimento económico como para um desenvolvimento ecologicamente sustentável. Ou, noutra terminologia, tanto para a sustentabilidade económica como para a sustentabilidade ecológica.

Assim e no que tange ao contributo da política fiscal para o desenvolvimento económico, deriva o mesmo seja do peso de cada um dos impostos do sistema fiscal, seja do peso do conjunto dos impostos, isto é, do sistema fiscal. Pois se um dado imposto tiver uma taxa ou alíquota, proporcional ou progressiva, muito elevada, ou se o sistema fiscal conduzir a uma pesada carga fiscal, por certo que o crescimento económico correrá sérios riscos<sup>18</sup>. Com efeito, numa tal situação, a política fiscal apresentar-se-á como um entrave ao crescimento e desenvolvimento económicos.

E a respeito da carga fiscal é de assinalar que o seu peso não pode ser devidamente ponderado se, alinhando com uma visão linear e simplista, nos ativermos apenas ao seu valor face ao PIB. Assim, tendo em conta, por exemplo, o que se verifica em Portugal, o que não deixará de ser aplicável, *mutatis mutandis*, a Cabo Verde<sup>19</sup>, a carga fiscal é ainda relativamente baixa, como é referido em geral pelas organizações internacionais com destaque para a OCDE, uma vez que, tendo em conta os dados relativos a 2005, a mesma se situa na casa dos 36%, correspondendo assim a pouco mais 90% da média europeia<sup>20</sup>. Todavia, se tivermos em conta o nível de rendimentos revelado pelo PIB *per capita*, que nesse ano se situou na casa dos 64% da média europeia, chegamos a uma carga fiscal para 2005 correspondente a 140% da média europeia<sup>21</sup>.

Passando agora do sistema fiscal para os seus componentes, para os impostos singularmente considerados, podemos dizer que, como facilmente se compreende, é em sede da tributação das empresas, os suportes institucionais por excelência da actividade económica numa economia descentralizada, que o desenvolvimento económico pode ser tido em conta em termos mais eficientes. O que tem expressão clara no tratamento fiscal favorável ou mesmo muito favorável que, em geral, é dispensado aos investimentos, mormente aos de origem estrangeira, por via de regra objecto de disciplina jurídica própria em diploma legal geralmente designado por código de investimento ou código de investimento estrangeiro.

<sup>18</sup> O que terá reflexos negativos também em sede da política financeira, já que as receitas fiscais podem diminuir em vez de aumentarem. O que ocorrerá quando o nível atingido pelas taxas ou alíquotas dos impostos corresponder ao ramo descendente da conhecida curva em forma de  $\text{J}$  de ARTHUR LAFFER.

<sup>19</sup> Cujas carga fiscal se situou, em 2005, nos 21% do PIB, quando o PIB *per capita* se situou, nesse mesmo ano, nos 1.915 dólares.

<sup>20</sup> Referimos que, por simplificação, trabalhamos com percentagens arredondadas por baixo e tendo em conta a União Europeia a 15 (portanto UE-15 = 100).

<sup>21</sup> Pois que  $90\% / 64\% = 140\%$ .

## POLÍTICA FISCAL, DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL ELUTA CONTRA A POBREZA

Mas vejamos agora o contributo da política fiscal para a protecção ambiental ou, em termos mais específicos, na luta contra a poluição. Pois bem, a este respeito, como dissemos mais acima, duas são as vias através das quais o estado pode combater as actuações que afectem o ambiente, sobretudo a poluição: a via dos ecotributos e a via dos benefícios fiscais<sup>22</sup>. Vias que se integram nas vias mais gerais de tutela ambiental ou de luta contra a poluição traduzidas nas duas seguintes actuações públicas: ou a comunidade faz pagar os poluidores pela poluição que produzem, impondo sanções ou tributos; ou a comunidade paga aos poluidores para não poluírem, concedendo benefícios ou estímulos sejam financeiros ou tributários.

Duas considerações muito rápidas sobre estas vias de tutela ambiental: uma a respeito dos ecotributos, outra relativa aos benefícios fiscais. Ambas têm a ver com a seguinte pergunta: que tipo de tributos e que tipo de benefícios fiscais se apresentam mais adequados na prossecução desse objectivo?

Assim e a respeito dos tributos ambientais, devemos dizer que, *prima facie*, os tributos bilaterais ou taxas apresentam-se mais propícios à internalização dos custos ambientais, como prescreve o princípio do poluidor-pagador, do que os tributos unilaterais ou impostos. Pois a essa internalização é inerente uma ideia de causa que só a figura das taxas está em condições de exprimir através da sua aptidão para imputar, de modo directo e rigoroso, um gravame à responsabilidade pela produção de custos externos susceptíveis de ser individualizados.

Todavia, embora teoricamente sejam os tributos bilaterais ou taxas os tributos mais adequados à aplicação do referido princípio, na prática há obstáculos que impedem que assim seja. É que a divisibilidade do benefício proporcionado pelo estado e demais entes públicos, que permitiria apurar a grandeza do pagamento a realizar pelo poluidor que dele beneficia, tendo em conta justamente a proporção em que esse benefício por ele é auferido, nem sempre se verifica quando estamos no domínio da protecção ou tutela do ambiente.

De um lado, aponta-se a dificuldade em encontrar ou identificar o responsável pela poluição, uma vez que, pela própria natureza de muitos dos danos ambientais, a sua fonte apresenta-se particularmente difusa, sendo a mesma fruto da interacção causal de um elevado número de agentes. O que impossibilita, na prática, a divisibilidade desses custos ambientais pelos seus causadores, através de tributos bilaterais ou taxas. E isto, naturalmente, quando os danos já foram causados, o que evidentemente não ocorre quando se trata de prevenir os mencionados danos, situação em que estamos perante típicos custos de prevenção.

De outro lado, no que constitui uma dificuldade ainda maior, não há, na grande maioria dos casos de custos ambientais, qualquer possibilidade prática de medir, com um mínimo de rigor ou, mais exactamente, com o rigor exigido pela proporcionalidade taxa/contraprestação específica, os custos ambientais de molde a constituírem a exacta medida

---

<sup>22</sup> V. *supra* ponto 1.3.

dos correspondentes tributos. Ou seja, a quantificação dos custos ambientais torna-se impraticável<sup>23</sup>.

Dáí que, um pouco por toda a parte, os tributos ambientais assumam preferentemente a configuração de tributos unilaterais ou impostos e não a de tributos bilaterais ou taxas. O que ocorreu com a proposta da união Europeia de 1997 de um imposto sobre a energia<sup>24</sup>, que não chegou a concretizar-se, e com os impostos que sobre a energia ou sobre emissões têm vindo a ser instituídos em diversos países<sup>25</sup>.

Por seu turno, no concernente aos benefícios fiscais a conceder aos poluidores ambientais a observação tem a ver com a distinção a fazer em sede dos benefícios fiscais, separando os benefícios fiscais estáticos ou benefícios fiscais *stricto sensu*, dos benefícios fiscais dinâmicos, incentivos ou estímulos fiscais. Os primeiros dirigem-se, em termos estáticos, a situações que, ou porque já se verificaram (encontrando-se esgotadas), ou porque, ainda que não se tenham verificado ou verificado totalmente, não visam, ao menos directamente, incentivar ou estimular, mas tão-só beneficiar por superiores razões de política geral de defesa, externa, económica, social, cultural, religiosa, etc. Já os segundos visam incentivar ou estimular determinadas actividades, estabelecendo uma relação entre as vantagens atribuídas e as actividades estimuladas em termos de causa-efeito.

Enquanto naqueles a causa do benefício é a situação ou actividade em si mesma, nestes a causa é a adopção (futura) do comportamento beneficiado ou o exercício (futuro) da actividade fomentada. Compreende-se assim que os incentivos fiscais, que não raro assumem carácter selectivo ou mesmo altamente selectivo, tenham carácter temporário, bem como a liberdade do legislador, mormente para conceder uma margem de livre decisão à administração tributária, tenha necessariamente de ser maior do que aquela de que dispõe em sede dos benefícios fiscais estáticos<sup>26</sup>.

Dentro dos benefícios fiscais são de destacar os incentivos ou estímulos fiscais, em que o estado, em troca da concessão de determinados benefícios fiscais, obtém das empresas compromissos relativamente a níveis de produção a atingir, a investimentos a realizar, a postos de trabalho a criar, à diminuição dos níveis de emissões poluentes, etc.

Como bem se compreende é relativamente a estes benefícios fiscais que a administração tributária não pode deixar de gozar de uma razoável margem de livre decisão,

<sup>23</sup> Cf. CLÁUDIA SOARES, *Imposto Ecológico versus Subsídio Ambiental?*, tese de doutoramento defendida na Universidade de Santiago de Compostela, 2002, p. 57.

<sup>24</sup> É de assinalar que a primeira tributação proposta sobre a energia, um imposto geral sobre o consumo de energia, não tinha por base qualquer preocupação ambiental. Proposto por Eugène Schuller, fundador da l'Oréal, no quadro da discussão da reforma da tributação do consumo em França, no início dos anos cinquenta do século passado, foi o mesmo rejeitado em 1954 em favor da *Taxe sur la Valeur Ajoutée* (TVA = IVA), uma criação de Maurice Lauré. V. o relato da história da criação e adopção desse imposto, feito pelo próprio M. LAURÉ, *Science Fiscale*, cit., p. 284 e ss.

<sup>25</sup> Cf. GLÓRIA ALRCÓN GARCIA, *Manual del Sistema Fiscal Español*, Thomson, Madrid, 2005, p. 406 e ss.

<sup>26</sup> V., sobre estes aspectos, o nosso livro *O Dever Fundamental de Pagar Impostos*, cit., p. 645 e ss. e 648 e s.; e o nosso estudo «Direito fiscal e tutela do ambiente em Portugal», em *Por um Estado Fiscal Suportável – Estudos de Direito Fiscal*, cit., p. 325 e ss.

## POLÍTICA FISCAL, DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E LUTA CONTRA A POBREZA

de uma margem de livre decisão que seja adequada ao doseamento a que deve proceder em função, designadamente, das contrapartidas assumidas pelas empresas ou do montante de receita fiscal que é previsível perder. Margem de livre decisão que pode inclusive ser exercida através da celebração de contratos entre a administração tributária e as empresas que se proponham fazer grandes investimentos, como é o caso dos contratos fiscais previstos no direito português<sup>27</sup>.

De resto e para concluir estas desprezíveis considerações sobre a utilização dos instrumentos fiscais com objectivos ambientais, é preciso dizer que nem sempre esses instrumentos são utilizados no sentido correcto. Assim, tendo em conta o que se passa em Portugal, ao lado de impostos e benefícios fiscais em que é visível uma preocupação ecológica muito forte, temos encargos fiscais que constituem verdadeiras intervenções ecologicamente penalizantes.

Como exemplo da primeira situação, podemos apontar, em sede de impostos: a «taxa» sobre as lâmpadas de baixa eficiência energética com vista a compensar os custos que a utilização dessas lâmpadas imputam ao ambiente<sup>28</sup>; e a reforma em curso da tributação automóvel, no quadro da qual vão ser adoptados dois impostos - o Imposto sobre Veículos (ISV) e o Imposto Único de Circulação (IUC) - em que, de um lado, se desloca a tributação da fase da aquisição dos veículos para a fase da sua utilização e, de outro lado, a base de incidência passará a ser em 60% baseada nas emissões de CO<sub>2</sub><sup>29</sup>.

Por seu turno, no domínio dos benefícios fiscais, podemos referir: as provisões para reconstituição de jazigos e recuperação paisagística de terrenos - arts. 34º/1/f, 37º e 38º do Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas (IRC); a dedução à colecta do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS) 30% das importâncias despendidas com a aquisição de equipamentos novos para utilização de energias renováveis e de equipamentos para a produção de energia eléctrica ou térmica (co-geração) por microturbinas, com potência até 100 kW, que consumam gás natural - art. 85º/2, do Código do IRS; a isenção em Imposto sobre os Produtos Petrolíferos (ISP) dos biocombustíveis ou combustíveis alternativos<sup>30</sup>.

Mas, como dissemos, não deixa de haver situações em que, paradoxalmente, acabam por se penalizar fiscalmente actividades ou comportamentos amigos do ambiente. É o que ocorre, a nosso ver, com as chamadas «rendas» pagas aos municípios pelas

<sup>27</sup> A concessão de benefícios fiscais em regime contratual consta do art. 39º do Estatuto dos Benefícios Fiscais, estando o seu procedimento regulado no Decreto-Lei n.º 409/99, de 15 de Outubro. De acordo com o seu regime, trata-se de benefícios fiscais integrados em contratos fiscais, os quais, por sua vez, são incluídos em contratos de investimento respeitantes a projectos de investimento de montante igual ou superior a 4.987.978,97, a realizar até 31 de Dezembro do ano de 2010 - v. o nosso estudo «Investimento estrangeiro e contratos fiscais», em *Por um Estado Fiscal Suportável - Estudos de Direito Fiscal*, cit., p. 407 e ss.

<sup>28</sup> Criada pelo Decreto-Lei n.º 108/2007, de 12 de Abril, tal taxa, bem vistas as coisas, configura-se como um imposto sobre o consumo dessas lâmpadas, que é cobrado aos produtores e importadores.

<sup>29</sup> Que presentemente é de 10%, passando a 30% em 1 de Julho de 2007 e a 60% em 1 de Janeiro de 2008.

<sup>30</sup> Nos termos do Decreto-Lei n.º 66/2006, de 22 de Março.

empresas detentoras de licenças de exploração de parques eólicos, as quais não passam de verdadeiros impostos municipais sobre o consumo de energia, muito embora sejam pagas pelos produtores de energia eólica<sup>31</sup>.

O que vale, a seu modo, também para as «rendas» pagas aos municípios pelas concessionárias das redes municipais de distribuição de electricidade. Um encargo que, ao onerar a actividade de distribuição em baixa tensão da energia eléctrica e ao ter por base o volume de vendas dessa energia, se afigura como um imposto sobre o consumo da energia eléctrica. Todavia, como os municípios isentam essas empresas concessionárias da taxa pela ocupação do domínio público municipal afecto às linhas de distribuição de electricidade, aquele encargo pode considerar-se, a seu modo, uma contraprestação substitutiva daquela taxa, configurando-se assim como uma taxa pela ocupação do domínio público municipal, muito embora baseada no volume da energia fornecida aos consumidores<sup>32</sup>.

### Capítulo 3 Política fiscal e luta contra a pobreza

Vejamos, finalmente, em conformidade com o título que encima estes texto, se e em que medida a política fiscal pode contribuir para a luta contra a pobreza. Pois bem, a este propósito, podemos adiantar que quer os impostos individualmente considerados quer o próprio sistema fiscal constituem fraco instrumento de realização desse objectivo social. Por outras palavras, os impostos têm modesto papel em sede da política redistributiva de rendimentos e, por conseguinte, no combate á pobreza que a mesma pode suportar.

Como é sabido, argumenta-se a favor de uma política redistributiva dos rendimentos erigida em luta contra a pobreza com a circunstância de esta, enquanto carência de bens tidos por essenciais à vida, é atentatória da dignidade da pessoa humana e, bem assim, ameaçadora da ordem social. A que acresce o facto de, embora a redistribuição de rendimentos não ser propícia ao desenvolvimento económico, poder o estado valorizar, para efeitos do aumento do bem estar, mais a redistribuição de rendimentos do que o acréscimo do PIB. Para além de o estado dispor de poderes para intervir no sentido de neutralizar, no todo ou em parte, os inconvenientes da redistribuição de rendimentos para o aumento do PIB<sup>33</sup>.

Por isso, não admira que diversos autores tenham imputado à redistribuição de rendimentos o objectivo de combate à pobreza, o qual passa pelo fornecimento aos pobres

<sup>31</sup> V. no respeitante às «rendas» por licenças de exploração de parques eólicos, o ponto 27 do Anexo II ao Decreto-Lei n.º 33-A/2005, de 16 e Fevereiro.

<sup>32</sup> V. no referente às «rendas» pela concessão da distribuição de electricidade, o art. 6.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 344-B/82, de 1 de Setembro, na redacção do Decreto-Lei n.º 17/92, de 5 de Fevereiro, a Portaria n.º 437/2001, de 28 de Abril, bem como o art. 44.º do Decreto-Lei n.º 172/2006, de 23 de Agosto.

<sup>33</sup> Cf. J. J. TEIXEIRA RIBEIRO, *Lições de Finanças Públicas*, 5ª ed., Coimbra Editora, Coimbra, 1995, p. 400 e ss.

## POLÍTICA FISCAL, DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E LUTA CONTRA A POBREZA

dos bens que lhes fazem falta ou pela concessão de subsídios com os quais possam comprar esses bens. Ora bem, foi no quadro de uma opção por esta segunda via que foi construída uma figura com o intuito de combate à pobreza pela via fiscal. Estamos a referir-nos ao chamado imposto negativo de rendimento, sobre o qual se impõem algumas palavras.

6. *O imposto negativo de rendimento.* Uma maneira de lutar contra a pobreza pela via fiscal, pela via do imposto, seria, assim, a instituição de um imposto negativo sobre o rendimento. Em termos algo simples, podemos dizer que o imposto negativo traduz, de alguma forma, a integração da política social na política fiscal.

Pois bem, o imposto negativo é o inverso do imposto positivo. Por isso tem lugar quando os contribuintes tenham rendimento inferior ao mínimo de existência, caso em que recebem uma prestação pecuniária proporcional à diferença negativa entre esse mínimo e o rendimento de que dispõem. Pelo que, enquanto os contribuintes com um rendimento superior a esse mínimo têm de realizar a correspondente prestação, pagando o imposto positivo, os contribuintes com um rendimento inferior recebem a correspondente prestação, isto é, o imposto negativo<sup>34</sup>.

Assim, o imposto negativo pressupõe três elementos, a saber: a fixação de um rendimento mínimo garantido, uma importância paga pelo estado aos indivíduos ou famílias; o rendimento de equilíbrio, em que não se paga imposto positivo nem se recebe imposto negativo, correspondente ao mínimo de existência; e a taxa de imposto negativo, que será uma taxa proporcional e não superior a 50%. Pois se esta atingisse ou se situasse perto dos 100%, garantindo assim o mínimo de existência a todos os titulares de pequenos rendimentos, estaríamos perante um imposto não só altamente desincentivador do trabalho, como também demasiado dispendioso mesmo para os países ricos e longe de atingir os 100%<sup>35</sup>.

Todavia, como vamos ver, um tal imposto mesmo com uma taxa proporcional moderada é inexecutável exactamente naqueles países onde fazia mais sentido a sua criação, ou seja, nos países menos desenvolvidos e, por conseguinte, com maiores percentagens de população pobre. Dois obstáculos se apresentam aí como intransponíveis. De um lado, temos o volume de encargos financeiros que o imposto negativo originaria, o qual seria insusceptível de ser coberto pelos impostos dado o reduzido número de contribuintes das classes ricas. De outro lado, verificam-se as maiores dificuldades na avaliação dos rendimentos das pessoas pobres, não só por ser muito deficiente a Administração Fiscal nesses países, mas também por grande parte dos rendimentos das pessoas pobres serem rendimentos em natura. Em suma, seria praticamente impossível medir a capacidade contributiva negativa dos destinatários do imposto negativo.

Esses obstáculos à exequibilidade de um imposto negativo já se não colocam, ou colocam-se em termos totalmente diversos, nos países desenvolvidos. Porém, o certo é que também nestes se não assistiu à instituição de um imposto negativo, mesmo moderado

<sup>34</sup> Como se pode ver, seguimos aqui de perto, J. J. TEIXEIRA RIBEIRO, *Lições de Finanças Públicas*, cit., p. 408 e ss.

<sup>35</sup> V., por todos, J. J. TEIXEIRA RIBEIRO, *Lições de Finanças Públicas*, cit., p. 411 e s.



de modo a obviar às objecções apontadas a um imposto negativo com uma taxa próxima de 100%, que referimos mais acima e que igualmente são válidas para os países desenvolvidos.

Com efeito, esses países, partindo da ideia de que o imposto negativo consiste em subsídios concedidos para os beneficiários adquirirem bens essenciais, e que estes não ficam obrigados a adquirir esses bens, podendo mesmo adquirir bens supérfluos ou até prejudiciais à saúde, têm orientado a sua preferência para alternativa fornecida pela segurança social<sup>36</sup>. Sendo assim, não podemos concluir senão que a luta contra a pobreza não encontra na política fiscal um instrumento adequado<sup>37</sup>.

Por isso, é que se vem assistindo em diversos países à criação de específicos programas de luta contra a pobreza, ou, no que ao fim e ao cabo é a mesma coisa, de luta contra a exclusão social, a visão ou versão pós-moderna da pobreza. Programas esses com os quais se visa, obviamente, não eliminar, mas reduzir ou atenuar a pobreza. Pois, não tenhamos ilusões, como diz o Evangelho, pobres sempre os teremos connosco. É claro que nos fica bem ter por ideal eliminar a pobreza, mas, por certo, que os pobres ficarmos bem mais gratos se, com os pés bem assentes na terra, conseguirmos reduzir efectivamente a pobreza. Um objectivo que, mesmo nesta versão mais modesta, os países desenvolvidos estão a sentir as maiores dificuldades em conseguir.

#### Em jeito de conclusão

Por quanto vimos de dizer, podemos extrair, de uma maneira muito sintética, as seguintes conclusões. Em primeiro lugar, a política fiscal pressupõe a existência e o funcionamento de um estado fiscal. Um estado cujo suporte financeiro seja constituído principalmente por tributos unilaterais ou impostos, o qual, ao longo da história, não tem tido alternativa aceitável.

Depois, a finalidade dos impostos, tanto singularmente considerados como no seu conjunto, como sistema fiscal, em total conformidade com o que prescreve, de resto, o art. 93º da Constituição de Cabo Verde, é a obtenção de receitas para fazer face às despesas públicas. Por isso, a sua utilização com finalidades extrafiscais, quaisquer que elas sejam, quer através de impostos, quer através de benefícios fiscais, há-de ter carácter excepcional. O que, devemos acrescentar, não significa que a extrafiscalidade seja tida por um fenómeno anómalo, como foi ideia corrente no século XIX.

Em terceiro lugar, quanto ao contributo que a política fiscal pode fornecer para o desenvolvimento sustentável, o desenvolvimento comprometido com uma vida digna de ser vivida das gerações futuras, é de sublinhar que é uma problemática que apenas se

<sup>36</sup> Sobre a segurança social entre nós, v. o nosso estudo «O financiamento da segurança social em Portugal», em *Estudos em Memória do Conselheiro Luís Nunes de Almeida*, Tribunal Constitucional, Coimbra Editora, 2007, p. 623 e ss.

<sup>37</sup> Sobre o imposto negativo, v. também XAVIER DE BASTO, «O imposto negativo de rendimento», *Boletim de Ciências Económicas*, vol. XVI (1973), p. 11 e ss.; P. BELTRAME / L. MEHL, *Techniques, Politiques et Institutions Fiscales Comparées*, cit., p. 641; e o nosso livro, *O Dever Fundamental de Pagar Impostos*, cit., p. 588 e ss.

## POLÍTICA FISCAL, DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E LUTA CONTRA A POBREZA

coloca-se e na medida em que desenvolvimento sustentável, quando em conflito com o desenvolvimento económico, o que ocorre por via de regra na fase de industrialização dos países, deva prevalecer. Pois é de todo ilegítimo condenar ao subdesenvolvimento povos inteiros a pretexto da promoção de um desenvolvimento sustentável.

Todavia, o contributo da política fiscal para o desenvolvimento sustentável, que não pode deixar de constituir um imperativo nos países desenvolvidos, tem vindo a crescer significativamente. O que se fica a dever, de um lado, à utilização frequente, pela via claramente extrafiscal, de benefícios fiscais incentivadores de comportamentos amigos do ambiente, e, de outro lado, à criação de impostos que, embora principalmente preocupados com a obtenção de receitas, têm por base de incidência, no todo ou em parte, actividades ou comportamentos causadores de danos ao ambiente que, assim, visam penalizar.

Enfim, já em sede da luta contra a pobreza, o contributo da política fiscal é bem mais modesto. Com efeito à figura do imposto negativo de rendimento, que poderia contribuir para atingir esse objectivo, deparam-se obstáculos intransponíveis, pois é inexequível exactamente naqueles países em que fazia mais sentido a sua criação, nos países menos desenvolvidos e, por conseguinte, com maiores percentagens de população pobre. Por seu turno nos países desenvolvidos, com base na ideia de que não está garantido que os subsídios, em que consubstancia o imposto negativo de rendimento, sejam para adquirir bens essenciais, podendo ser gastos em bens supérfluos ou até prejudiciais à saúde, tem-se optado por mobilizar na luta contra a pobreza o sistema de segurança social ao lado de específicos programas com esse objectivo.

*Uma ideia com a qual não podemos deixar de concordar em termos gerais, pois estamos convictos de que os problemas da pobreza estão longe de ser solucionáveis como se de simples problemas de dinheiro se tratasse. Na verdade, como dissemos noutra local, não podemos esquecer que alguns dos múltiplos problemas que coloca a pobreza ou, mais em geral, as múltiplas exclusões sociais do nosso tempo, requerem, mais do que prestações pecuniárias ou mesmo em espécie do estado ou de outras instituições, o contacto e o calor humanos que promovam a recuperação do sentido útil da vida, reconduzindo os excluídos ao seio da família, ao mundo do trabalho, ou ao exercício duma actividade socialmente útil<sup>38</sup>.*

---

<sup>38</sup> V. o nosso estudo «Algumas considerações sobre a solidariedade e a cidadania», no nosso livro *Por uma Liberdade com Responsabilidade – Estudos sobre Direitos e Deveres Fundamentais*, Coimbra Editora, Coimbra, 2007, p. 131 e ss. (140).