

# **A defesa ambiental na União Europeia: confluência de políticas<sup>1</sup>**

## **Environmental defense in the European Union: a confluence of policies**

Manuel Porto

Universidade de Coimbra

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7860-923>

M. Matilde Lavouras

Universidade de Coimbra

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6447-5214>

### **Resumo**

A experiência tem demonstrado que a problemática ambiental, sendo uma problemática sem fronteiras, exige um envolvimento mundial e em todos os espaços geográficos. Neste quadro global, a União Europeia, assumindo as suas responsabilidades neste âmbito geográfico, tem vindo a adotar, pelo menos desde o Ato Único Europeu e, sobretudo, a partir do Tratado de Maastricht, medidas enquadradas na proteção ambiental, em concretização do princípio da prevenção e do princípio da precaução. Tendo estes princípios implicações em todos os níveis, não é de estranhar que encontremos reflexo destas medidas em várias políticas, como são os casos, considerados neste artigo, da política tributária e de políticas estruturais como a política regional, promovendo um mais equilibrado ordenamento do território, e a política de transportes.

**Palavras-chave:** ambiente; princípio da prevenção; princípio da precaução; extrafiscalidade; política de transportes; política regional.

### **Abstract**

Experience has shown that the environmental problem is a problem without borders and, as such, requires worldwide involvement in all geographical spaces. In this global context, the European Union, assuming its responsibilities in this geographical scope, has been adopting measures within the framework of environmental protection, in accor-

<sup>1</sup> É com muito gosto que nos associamos a esta homenagem a Álvaro Vasconcelos, figura marcante no quadro académico português.

dance with the principle of prevention and the precautionary principle, since at least the Single European Act and, above all, the Maastricht Treaty. These principles have implications at all levels, so it is not surprising that we find these measures reflected in various policies, such as the cases discussed in this article of tax policy and structural policies like regional policy, which promotes more balanced spatial planning, and transport policy.

**Keywords:** environment; prevention principle; precautionary principle; extrafiscal taxation; transport policy; regional policy.

## 1. Introdução

A temática ambiental tem vindo, compreensivelmente, a suscitar uma crescente preocupação, levando à procura de soluções adequadas às questões e aos complexos problemas que se levantam. Não obstante haver consciência da sua importância desde há várias décadas, só em tempos mais recentes mereceu uma grande atenção por parte dos Estados e das organizações, designadamente no quadro da União Europeia. Todavia, as medidas a tomar não podem limitar-se a este quadro geográfico, ou a qualquer outra área do mundo, não havendo fronteiras geográficas para os impactos ambientais negativos<sup>2</sup>.

Sendo um problema à escala mundial, é bem claro que as respostas a dar têm de ter em conta, em grande medida, espaços mais localizados, os âmbitos geográficos nacionais e locais, com uma atenção muito grande a dar em diferentes níveis de intervenção. Porém, neste artigo estamos mais concentrados em vias seguidas na União Europeia.

O aumento crescente da relevância deste tema na Europa em geral e no espaço da União Europeia em especial fica bastante claro a partir da análise dos textos dos Tratados. É de recordar que a temática do ambiente não foi referida no Tratado de Roma, em 1957, tendo sido considerada no Ato Único Europeu, em 1986, com o Tratado de Maastricht a acrescentar, em 1992, um “novo” princípio a ter em conta.

O Ato Único estabeleceu como objetivos da intervenção no domínio do ambiente a preservação, proteção e melhoria da sua qualidade, o contributo para a proteção da saúde das pessoas e a garantia de uma utilização prudente e racional dos recursos naturais. Foi também estabelecido que a atuação deve ter como referentes três

<sup>2</sup> Nas palavras de Moussis, tendo em conta o caso europeu, “in the mosaic of States called Europe the common market in terms of pollution was established before the common market in goods. Polluted air and water moved freely across borders well before the idea emerged to open them to foreign goods. Each European State was thus immediately concerned by what was happening in its neighbouring countries with regard to the environment” (Moussis, 2015, pp. 434-435). Como realçam Matilde Lavouras e Teresa Almeida (2009), estamos perante um bem público global, caracterização esta que tem impacto ao nível das opções relativas à sua produção ou, se preferirmos, à sua proteção e à escolha dos mecanismos de financiamento das intervenções.

princípios: o princípio da prevenção, o princípio da correção na fonte e o princípio do poluidor-pagador.

Têm-se assim em conta os aforismos populares de que “mais vale prevenir do que remediar” e de que deve “cortar-se o mal pela raiz”: evitando-se as circunstâncias que levariam aos danos, *v.g.* cortando-se a fonte onde eram originados os prejuízos ambientais; e leva-nos no mesmo sentido o princípio do poluidor-pagador, não se tomando uma determinada conduta poluidora porque se sabe que, tomando-a, se é obrigado a ressarcir o lesado ou os lesados. Fica clara a ideia de que estamos perante um bem – em sentido económico – cuja produção decorre, em larga medida, de um processo de proteção e não tanto de produção ativa. O que não significa que a atuação deva ser apenas no sentido de conservar o que já existe.

Trata-se de lógica reforçada com o acrescento, pelo Tratado de Maastricht, do princípio da precaução. Curiosamente, nas línguas que conhecemos, nas palavras correspondentes, não há uma diferença marcante, ou mesmo diferença, entre *prevenir* e *precauer*: em qualquer dos casos está em causa impedir que se verifique o evento que estará na base de uma consequência indesejável. Sendo assim, o acrescento do princípio da precaução terá tido o intuito de se ir mais a montante, à origem das circunstâncias que podem dar lugar a que haja uma situação causadora de um dano ambiental<sup>3</sup>. Mais do que prevenir danos, o que importa é limitar, controlar ou mesmo eliminar as situações das quais podem, potencialmente, decorrer efeitos danosos em termos ambientais.

E, como sublinhamos adiante, é importante que com a aplicação destes princípios não esteja em causa apenas o impedimento de iniciativas concretas como, por exemplo, investimentos industriais lesivos do ambiente; importa também que, designadamente, os referidos princípios da precaução e da prevenção sejam tidos em conta no momento do desenho das várias políticas e medidas, evitando que sejam seguidas políticas erradas, sobretudo em áreas que mantêm com o ambiente uma relação muito próxima, como sejam as áreas do ordenamento do território e dos transportes, mas também a política agrícola comum. Se nestas áreas a proximidade parece evidente, convém notar que noutras, ou em todas as outras, podem existir pontos fortes de contacto com questões ambientais.

No plano mundial, depois de outros passos e na sequência de o ano de 1970 ter sido declarado pela ONU como o Ano de Proteção da Natureza, tivemos outras iniciativas, sendo de referir, pela sua relevância, a Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente Humano em 1972 (habitualmente designada por Conferência de Estocolmo), a Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente e o Desenvolvimento,

<sup>3</sup> Cfr. Freestone (1992, p. 24) e, entre nós, Aragão (1997, pp. 1103-1106), Seia (2022, pp. 67-118) e Magalhães (2023, pp. 72-75).

conhecida como Conferência do Rio, Cimeira da Terra ou Rio-92, a Cimeira de Paris em 2015 e, muito recentemente, em 2023, a COP-28.

Na Europa, no seio da (então) Comunidade Económica Europeia, é também marcante o ano de 1972, com a Cimeira que teve lugar em Paris no mês de outubro, seguindo-se em novembro de 1973 a adoção do “Primeiro Programa de Ação em Matéria de Ambiente” para o período de 1973 a 1977, programa este a que se seguiriam Programas de Ação em períodos seguintes.

## **2. Passos a dar em vários níveis**

Apesar de esta ser uma problemática com efeitos mundiais, tal como tem vindo a ser bem sublinhado, as medidas a tomar têm de ser todavia, na generalidade dos casos, da responsabilidade de entidades muito mais próximas, com uma responsabilização geral, quer dos cidadãos quer das empresas.

No plano individual são de realçar, para além das condutas do dia a dia, a adoção de comportamentos voltados para a eficiência energética e para a adoção de práticas de consumo mais eficientes em termos ambientais, sempre numa lógica de análise de longo prazo e de custos ambientais de ciclo de vida. E, em procedimentos a seguir, poderá referir-se em particular o que pode ser feito na construção e na adaptação das habitações: como uma maior proteção térmica, evitando-se assim custos evitáveis com o aquecimento no inverno e com o arrefecimento no verão. Há, por esta via, um ganho para o ambiente e também para os cidadãos, reduzindo-se significativamente os gastos com energia.

No plano empresarial, merece realce a adoção de processos produtivos que apresentem menores consumos de energia, com vantagens para o ambiente e para os custos das empresas, ou com o incentivo à produção e consumo de energia produzida localmente e proveniente de fontes de energia renováveis<sup>4</sup>.

Embora as intervenções que referimos a título exemplificativo sejam diretamente voltadas para a proteção ambiental e, por isso, permitam prevenir danos ambientais, convém ter presente que os princípios da precaução e da prevenção plasmados nos tratados devem ser entendidos como sendo o sustentáculo de políticas gerais.

Ainda que a proteção do ambiente possa aparecer como uma finalidade acessória e, precisamente por isso, possa parecer secundária, a verdade é que estes princípios podem servir de incentivo e orientação à adoção de medidas similares por outros

<sup>4</sup> Estas considerações são muito relevantes dado o aumento do consumo energético nos processos produtivos provocado pela mecanização e digitalização dos mesmos. Um dos exemplos de mitigação dos custos decorre das designadas comunidades de energia e da criação de mecanismos de mercado, nomeadamente de mecanismos financeiros como sejam os PPA – *Power Purchase Agreements*, que permitem reduzir os custos com a energia, podendo ser também utilizados para a promoção do consumo de energia verde.

países. Essa ideia de transversalidade dos princípios da prevenção e da precaução, claramente referida na última parte do n.º 2 do artigo 130.º-R do Tratado de Maastricht, fica bastante visível no contexto atual com a adoção de medidas tendentes a assegurar uma transição ecológica (e digital) justa.

Desde então até à atualidade, não deixaríamos de encontrar no espaço da União Europeia a adoção de medidas destinadas a superar os desafios ambientais, sendo de realçar, num passado mais recente, o Pacto Ecológico Europeu e, em concretização deste, intervenções destinadas a garantir uma transição ecológica justa e um desenvolvimento sustentável.

Neste artigo analisaremos contributos que podem ser dados pela política tributária e por políticas estruturais para o cumprimento dos objetivos traçados.

## **2.1. As vias tributárias de intervenção**

A necessidade de assegurar o cumprimento de metas ambientais num futuro próximo, diríamos quase que num amanhã que dista de hoje menos de vinte e quatro horas, levou a que a União Europeia considerasse a introdução de medidas muito diversificadas em várias áreas com questões ambientais. De entre estas são de enfatizar as medidas tributárias, nomeadamente, os (novos) recursos próprios da União Europeia já adotados ou em fase de discussão, concretizando, pela via da extrafiscalidade, os objetivos traçados no Pacto Ecológico Europeu essenciais para o cumprimento do *Objetivo 55*<sup>5</sup>. Como teremos oportunidade de referir, pelo menos uma dessas medidas apresenta ainda o potencial de irradiação de efeitos de internalização de externalidades negativas numa base geográfica alargada.

É de esperar que a capacidade destas medidas para modelar os comportamentos ambientais dos residentes na União Europeia possa ter efeitos que ultrapassam as fronteiras geográficas do conjunto dos Estados-Membros. A par da criação da contribuição nacional baseada nas embalagens de plástico não recicladas<sup>6</sup>, assistimos à discussão em torno da introdução de dois novos instrumentos baseados em mecanismos regulatórios de mercado cuja função principal é a de incentivar a eliminação de práticas danosas do ambiente e a adoção de práticas ambientalmente mais adequadas<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> O *Objetivo 55* é a meta estabelecida pela União Europeia para a redução das emissões líquidas de gases com efeito de estufa em relação ao ano de 1990 e a neutralidade climática até 2050. Esse valor foi inicialmente fixado em 55%. O conjunto de medidas legislativas adotadas para que o mesmo possa ser atingido é genericamente designado por *Pacote Objetivo 55*.

<sup>6</sup> Note-se que a necessidade de alteração das fontes de financiamento teve como justificação principal a necessidade de financiar as despesas com as medidas a implementar ao abrigo do *NextGenerationEU*.

<sup>7</sup> O atual quadro dos recursos próprios da União Europeia, vertido na Decisão (UE, Euratom) 2020/2053 do Conselho, de 14 de dezembro, teve como base a proposta da Comissão Europeia (2018) e à qual se seguiria uma proposta de alteração em dezembro de 2021. Nesse documento, também ele

Podemos discutir se estamos, também nesses casos, perante instrumentos tributários, mas, ainda que seja de concluir que tal não sucede, a verdade é que os seus efeitos são em tudo similares aos daqueles tributos cuja finalidade principal é, precisamente, a da extrafiscalidade ambiental.

### **a) A contribuição nacional baseada nas embalagens de plástico não recicladas**

A contribuição nacional baseada nas embalagens de plástico não recicladas é uma receita singular, sendo esta peculiaridade evidenciada por diversos aspetos que se estendem desde a definição do sujeito passivo, à base de incidência e à coleta. Estamos perante um pagamento a efetuar pelos Estados-Membros em cada período financeiro, cujo valor é calculado através da multiplicação de um valor fixo – 0,80 € – pelo número de quilogramas de embalagens de plástico não recicladas em cada período financeiro<sup>8</sup>. Consequentemente, espera-se que os países que tenham uma menor capacidade para aumentar a taxa de reciclagem das embalagens de plástico, ou mantendo idêntica taxa de reciclagem, consigam diminuir o volume de embalagens de plástico que em cada ano entram em circulação.

Embora seja questionável a fórmula de cálculo dos valores a suportar por cada Estado-Membro – não tanto por razões de igualdade, mas antes de equidade<sup>9</sup> – a introdução de ajustamentos desses valores com base no princípio da proporcionalidade permite que seja restabelecido o equilíbrio desejável entre os princípios em confronto<sup>10</sup>.

A finalidade principal deste encargo<sup>11</sup> é a de servir de incentivo à adoção de medidas que limitem a circulação das embalagens de plástico e, quando tal não seja viável,

apresentado pela Comissão Europeia (2021), eram indicadas três novas fontes de receita, tendo duas delas notas de extrafiscalidade ambiental. Seguir-se-ia a apresentação de uma nova proposta em junho de 2023 (Comissão Europeia, 2023), tendo em vista densificar alguns dos pontos já mencionados na proposta anterior. A este nível é de notar, ainda, a criação do Fundo Social em matéria de Clima criado pelo Regulamento (UE) 2023/955 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 10 de maio de 2023.

<sup>8</sup> Para estes efeitos são consideradas embalagens de plástico aquelas que como tal sejam definidas no artigo 3.º, do ponto 5 do Regulamento (CE) n.º 1907/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de dezembro de 2006. A concretização das noções de resíduos de embalagens e reciclagem é feita por referência, respetivamente, ao artigo 3.º, pontos 2 e 2-C, da Diretiva 94/62/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de dezembro de 1994, devendo ainda ser tomada em consideração a Decisão 2005/270/CE da Comissão, de 22 de março de 2005.

<sup>9</sup> É de reforçar quanto a este ponto que, nos impostos de cariz extrafiscal, a coleta é determinada com base no princípio do benefício que reveste, aqui, a formulação de princípio do poluidor-pagador. Cfr. Ribeiro (1996), Aragão (1997), Soares (2001), Nabais (2005, 2019).

<sup>10</sup> A União Europeia criou uma medida tendente a mitigar este efeito. Trata-se de uma dedução temporária do valor a pagar pelos Estados-Membros cujo RNB *per capita*, apurado por referência ao ano de 2017, tenha sido inferior à média da União Europeia desse mesmo ano, valor esse que corresponde ao resultado da multiplicação de 3,8 kg pela população de 2017.

<sup>11</sup> Espera-se que esta receita, dada a similitude que apresenta com os designados impostos suicidas, tenha uma capacidade de arrecadação de receita decrescente, não porque haja uma fuga ao seu pagamento,

o incremento da taxa de reciclagem, surgindo como efeito acessório, temporário e residual a arrecadação de receitas. A modelação da atuação dos Estados-Membros enquanto entes capazes de adotar políticas adequadas, suficientes e eficazes para garantir o cumprimento sustentado e sustentável dos objetivos traçados pela União constitui o objetivo principal.

Os efeitos desta medida são já notórios: alguns países introduziram normas muito restritivas de utilização deste tipo de embalagens ou de pagamentos de taras incentivando a entrega das mesmas para reciclagem; outros optaram por complementar as medidas de incentivo à utilização de embalagens reutilizáveis<sup>12</sup> com a criação de uma contribuição sobre as embalagens de plástico ou alumínio de utilização única em refeições prontas<sup>13</sup>.

A par desta contribuição encontram-se em fase de discussão outros recursos com notas acentuadas de extrafiscalidade ambiental e que se apresentam, por isso mesmo, como potencialmente capazes de contribuir para a transição ecológica<sup>14</sup>. Estamos a referir-nos, concretamente, ao recurso sobre o sistema de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na União Europeia (*EU Emissions Trading System* – ETS) e ao recurso baseado no mecanismo de ajustamento carbónico fronteiriço (*Carbon Border Adjustment Mechanism* – CBAM) e que analisaremos em seguida.

## **b) A contribuição baseada no sistema do comércio de licenças de emissão da União Europeia**

Dando cumprimento ao modelo escolhido para limitar as emissões de gases com efeito de estufa – *cap-and-trade model* – a União Europeia criou limites máximos de emissões impostos às entidades que operam em determinados setores de atividade. Complementarmente, criou um sistema de leilões das referidas licenças (o designado Comércio Europeu de Licenças de Emissão – CELE)<sup>15</sup>. Este mecanismo permitirá que o valor de licenças a atribuir gratuitamente vá diminuindo, obrigando a uma

mas antes porque seja possível atingir níveis cada vez mais elevados de redução da utilização de embalagens de plástico e o aumento das taxas de reciclagem das mesmas.

<sup>12</sup> Cfr. Decreto-Lei n.º 78/2021, de 24 de setembro.

<sup>13</sup> Cfr. art.º 320.º da Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro; Portaria n.º 331-E/2021, de 31 de dezembro, alterada pela Portaria n.º 312-C/2022, de 30 de dezembro, e pela Portaria n.º 270/2023, de 29 de agosto.

<sup>14</sup> Até junho de 2024 devem ser feitas outras propostas como a do Imposto sobre Transações Financeiras (ITF), uma contribuição sobre o lucro das empresas ou um novo imposto sobre a matéria tributável comum das empresas.

<sup>15</sup> Diretiva 2003/87/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de outubro de 2003, já alterada diversas vezes, tendo a última alteração ocorrido por intermédio do Regulamento (UE) 2024/795 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de fevereiro de 2024.



diminuição dos valores de gases com efeito de estufa e, deste modo, contribuir para que seja atingido um nível adequado de reduções de emissões<sup>16</sup>.

Paralelamente, regulamentou os designados mercados voluntários de carbono que, divergindo em muitos pontos do CELE, têm com este algumas semelhanças. Do que se trata aqui é da possibilidade de serem comercializados créditos de emissão de gases com efeito de estufa. Estes não correspondem aos excedentes das CELE não consumidos nem substituem a existência das licenças CELE. Dizem antes respeito aos valores de gases com efeito de estufa que tenham sido capturados através da criação de projetos especialmente desenhados para esse efeito e que sejam suscetíveis de gerar créditos de carbono<sup>17</sup>.

Estes mercados voluntários têm como objetivo principal a internalização de externalidades ambientais negativas, promovendo a criação de projetos de captura de CO<sub>2</sub> e outros gases com efeito de estufa e a valorização económica dos investimentos nesta área.

A medida que serve de base ao cálculo desta contribuição deve ser enquadrada na política regulatória do mercado de emissões e tem, a par dos efeitos arrecadatários já referidos, fortes efeitos pedagógicos. A necessidade de obtenção de uma licença de emissão tendo em vista a possibilidade de ultrapassar determinados limites torna mais evidente a importância de alteração do comportamento, nem que seja por razões puramente económicas. A obtenção das referidas licenças – de forma gratuita<sup>18</sup> ou adquiridas em leilão – constitui um forte incentivo para as empresas (e desta vez não é um incentivo fiscal) à redução das emissões para obter um proveito económico. Permite ainda às entidades menos eficientes em termos de emissões ou que, por um período transitório, não conseguem cumprir as metas estabelecidas, que mantenham ou aumentem as mesmas sem que com isso façam perigar o objetivo global de limitar o volume máximo das emissões de CO<sub>2</sub> e de outros gases com efeitos de estufa a um determinado valor. Ainda que o valor a pagar pelo crédito de carbono e o custo social do benefício recebido possam ser equivalentes ou muito próximos, a mercantilização dos créditos de carbono pode afastar do mercado as entidades menos eficientes em termos de emissões de gases com efeito de estufa.

Voltando a nossa atenção para a medida em análise e que tem, a par da escassa finalidade arrecadatária, uma marcada finalidade extrafiscal ou conformadora de comportamentos, verificamos que a ligação (ainda mais estreita, diríamos que umbilical)

<sup>16</sup> De acordo com as novas regras, até 2030 deve ser atingido um nível de redução de emissões na ordem dos 62% (em comparação com os dados de 2005).

<sup>17</sup> Para uma brevíssima história do sistema do comércio de licenças de emissão da União Europeia, veja-se Verbruggen (2021, pp. 1-16, em especial ponto 1.2.).

<sup>18</sup> A atribuição gratuita destas licenças tem em vista incentivar a redução das emissões e constitui uma espécie de métrica para o que são considerados níveis aceitáveis de emissão por parte daquela entidade. Esta medida tem tido especial sucesso na área da produção de energia.



a um ato translativo de licenças de emissão tem, ao menos potencialmente, a capacidade de contribuir para a redução das emissões e para que sejam alcançados resultados mais sustentados. Ao mesmo tempo, pode contribuir para que as economias que se encontram numa fase de desenvolvimento menos avançada possam realizar uma transição ecológica mais suave<sup>19</sup>. As especificidades desta contribuição têm levado a que a sua discussão e aprovação sejam sucessivamente adiadas. O debate em torno das alterações a introduzir no sistema de comércio de licenças de emissão e o aumento do valor das licenças é, também, um fator a considerar neste desafio, sendo de esperar que estejam reunidas as condições para que possa ser aprovada e entrar em vigor em 2027 ou 2028<sup>20</sup>.

Ao calcular o valor desta contribuição tendo por referência um índice objetivo e independente da riqueza nacional corre-se o risco de criar uma contribuição regressiva<sup>21</sup>, fazendo perigar a equidade dentro do espaço da União Europeia. Embora este desequilíbrio possa existir, convém ter presente que, em questões de extrafiscalidade, são preponderantes os princípios do poluidor-pagador, o princípio da precaução e o princípio da prevenção, que concretizam, *in casu*, o princípio do benefício.

### **c) A contribuição baseada no mecanismo de ajustamento carbónico fronteiriço**

Uma outra fonte de receita com notas ambientais muito visíveis é o designado mecanismo de ajustamento carbónico fronteiriço (CABM). Do que se trata, verdadeiramente, é de uma medida de equalização de custos totais, incluindo os custos ambientais, destinada a garantir igualdade no tratamento entre produtos produzidos internamente – leia-se, dentro do espaço da União Europeia – e produtos importados.

O ajustamento carbónico fronteiriço corresponde a uma compensação dos excessos de emissões de gases com efeito de estufa imputáveis aos bens ou serviços a importar, pagamento esse que é feito através da entrega do volume de licenças de emissões correspondentes. Ficam isentos de compensação aqueles valores que tenham já sido

<sup>19</sup> Alguns desses países necessitarão, muito provavelmente, de implementar medidas de convergência diferenciada e muito beneficiariam de um esforço de solidariedade inter-regional à escala global.

<sup>20</sup> A ideia deste novo CELE – designado CELE 2 – integrado no *Objetivo 55* assenta numa perspetiva diversa e mais próxima das taxas carbónicas ao estabelecer como tributários os sujeitos passivos obrigados à recolha e entrega das prestações tributárias decorrentes do pagamento dos impostos sobre os combustíveis nos cofres dos Estados. Essas entidades ficarão obrigadas a ter licenças suficientes para as quantidades de combustíveis que libertam para o consumo.

<sup>21</sup> Se estabelecermos um paralelismo com a capacidade contributiva das pessoas jurídicas e das pessoas físicas, sobretudo no que aos tributos que têm em consideração o rendimento enquanto determinante dessa mesma capacidade contributiva, diríamos que, neste caso, também os recursos financeiros da União Europeia que são ambientalmente responsáveis têm um forte efeito regressivo. Estas falhas ao nível da equidade podem ser minoradas através da implementação de outras medidas, nomeadamente através da mobilização das verbas do Fundo de Modernização.

compensados nos termos do CELE ou por outro mecanismo de fixação de preços do carbono diretamente ligado ao CELE. A receita da União é calculada, precisamente, a partir do acréscimo de valor a suportar pelo importador e que corresponde ao custo das emissões adicionais não internalizadas.

Esta medida tem algumas – bastantes – semelhanças com o Clube do Clima sugerido por William Nordhaus<sup>22</sup>. Também aqui haverá um conjunto de países que cumprem determinados objetivos relacionados com emissões de gases com efeitos de estufa, impondo aos operadores económicos o cumprimento das metas estabelecidas ou a entrega de licenças de emissões para compensar esse excedente de emissões.

Esta espécie de imposto alfandegário que, a sê-lo, será sempre atípico, não deve ser considerado discriminatório, mas antes uma medida tendente a garantir a equalização dos preços dos bens produzidos internamente com os preços dos bens importados, através da internalização das externalidades ambientais.

A equalização dos preços imposta aqui por via tributária tem como objetivo o incentivo, de forma muito intensa senão mesmo forçada, de introdução de modelos de produção mais eficientes em termos de emissões. As entidades que pretendem exportar os seus produtos para o espaço da União Europeia ficam obrigadas a cumprir os requisitos relativos a emissões de gases com efeitos de estufa que se aplicam às empresas que laboram no espaço da União Europeia ou, não o fazendo, compensar esse excesso. Esta compensação poderá ser determinada (exigida) logo pelo país no qual se encontra a fonte poluidora<sup>23</sup> ou, caso tal não suceda, será exigida à entrada do produto no espaço da União. Mais uma vez temos aqui um tributo que tem como função principal incluir nos custos dos bens e serviços os valores das externalidades ambientais negativas e positivas (Nordhaus, 2017; Böhringer *et al.*, 2022).

## **2.2. O contributo de políticas estruturais**

A par dos contributos dados pela via tributária, a preservação do ambiente depende em grande medida de outras vias de intervenção, com grande relevo para as intervenções levadas a cabo na concretização da política regional e da política de transportes.

### **a) A política regional, levando a um melhor ordenamento do território**

A política regional, ao ser delineada por forma a evitar congestionamentos e localizações indevidas dos aglomerados industriais e urbanos e ao promover um mais completo e melhor aproveitamento dos recursos naturais e humanos dos países,

<sup>22</sup> Nordhaus (2015).

<sup>23</sup> Essa compensação tem sempre de ser feita tendo por referência um mecanismo semelhante ao existente na União Europeia.

contribui simultaneamente para a preservação e a melhoria do ambiente e para a promoção do crescimento económico.

Esta política, apesar de não estar expressamente individualizada no Tratado de Roma, podia ser encontrada em referências esparsas como a menção, feita a propósito da política de transportes, no n.º 2 do artigo 80.º (artigo 96.º do TFUE), sobre a possibilidade de serem tomados em conta os problemas de determinadas regiões na variação dos preços a praticar e em outras condições de oferta. O mesmo sucedia ao nível da política de concorrência, com o artigo 92.º (agora artigo 107.º do TFUE) que, apesar de proibir no n.º 1 a atribuição de ajudas públicas admite, nos n.ºs 2 e 3, que as mesmas possam ser concedidas em alguns casos, designadamente quando se trate de apoios a regiões nas circunstâncias aí indicadas.

Convém ter presente que estas referências dizem respeito a uma realidade que se verificava nos anos 50, altura da elaboração do Tratado, quando a CEE era composta por seis países com níveis económicos elevados e territorialmente bastante equilibrados, apenas sendo exceção, em alguma medida, a Itália, com o sul (o Mezzogiorno) claramente menos desenvolvido do que o norte do país.

A situação referida mudou bastante com a entrada de países com economias menos ricas e com maiores desequilíbrios internos. A tomada de consciência dessas diferenciações foi tornada possível em especial com o desenvolvimento de estudos estatísticos que permitiram o conhecimento adequado e fundamentado dos desequilíbrios que se verificavam, levando ao reconhecimento de que devem ser adotadas políticas tendentes a procurar evitá-los ou pelo menos a atenuá-los.

A justificação para essa atuação radica em razões de ordem social e política, ou até mesmo ética, não sendo aceitável que num mesmo espaço económico as pessoas das regiões mais desfavorecidas vivam em condições muito abaixo das condições de outros cidadãos. Tendo um tratamento desproporcionalmente diverso por razões estritamente territoriais, torna-se premente a adoção de medidas que permitam contrariar essas situações. O relevo novo e crescente dado à problemática do desenvolvimento regional, no plano académico, da ciência económica, e no plano da intervenção política, resulta do reconhecimento dos custos e ineficiências das grandes concentrações e das possibilidades proporcionadas num quadro de equilíbrio territorial, dando melhores condições para o sucesso de iniciativas empresariais em grande parte dos territórios.

A evolução verificada foi muito acentuada e marcante. A política regional mereceria consagração expressa no Ato Único Europeu, numa secção a ela dedicada, dando visibilidade a várias entidades que já antes disso haviam sido criadas: a Direção-Geral com responsabilidades neste domínio (a DG 16, designada agora como DG REGIO), criada em 1969, e o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (o FEDER), criado em 1975. E não se ficou por estes passos institucionais, com a afirmação de bons propósitos, mas eventualmente poucas verbas, sendo de sublinhar que a política

de coesão tem agora um lugar cimeiro na repartição dos recursos orçamentais da União Europeia<sup>24</sup>.

Embora seja evidente que não pode deixar de haver as grandes metrópoles já existentes, com as suas virtualidades, é imperioso reduzir os custos ambientais aí verificados, com particular relevo para os que decorrem da necessidade de deslocação das pessoas e do transporte de mercadorias, bem como, com grande relevo, promover centros de média e mesmo pequena dimensão.

É aliás curioso recordar que, em tempos idos, a União Europeia (então CEE) não deu a atenção devida à problemática da eficiência (em sentido lato) dos transportes urbanos. Mas, com o decorrer dos tempos, foi-se tendo consciência da dimensão desses problemas e das suas implicações, designadamente do impacto ambiental que um planeamento e utilização adequados podem ter.

O reconhecimento (tardio) da importância da política regional seria evidenciada num documento elaborado pelo Parlamento Europeu em 2014<sup>25</sup> que retrata, de forma bastante elucidativa, a mudança de perspetiva. Nesse mesmo documento, é sublinhado que “irrespective of limited direct competences in that field, the EU has nonetheless placed urban mobility at the top of the EU agenda for many years and developed a policy response to urban mobility issues that is manifold, as it is delivered by several EU policies and instruments”, tendo acrescentando a referência a algumas vias de intervenção.

Ainda que o reconhecimento da importância da mobilidade urbana e dos transportes urbanos possa ter sido tardio encontramos algumas ações que importa realçar, como sejam a publicação em 2007 do Livro Verde *Por uma Nova Cultura de Mobilidade Urbana*<sup>26</sup> e em 2009 de um *Plano de Ação para a Mobilidade Urbana*<sup>27</sup>. Similar sensibilidade para estas questões é demonstrada pelas Nações Unidas, uns anos mais tarde, no relatório *Planning and Design for Sustainable Urban Mobility – Global Report on Human Settlement*<sup>28</sup> dado a conhecer em 2013.

Os dados apresentados em 2009 pela Comissão Europeia eram e são impressionantes: o congestionamento dos transportes nas zonas urbanas e circundantes tinha um custo de 100 mil milhões de euros por ano, ou seja, de cerca de 1% do PIB da União, estimando-se que chegue atualmente a 270 mil milhões de euros por ano, aproximadamente 1,86% do PIB da União<sup>29</sup>. Deve, pois, fazer-se tudo o que for possível para

<sup>24</sup> Cfr. Porto (2023a) e Porto (2023b, p. 530 e ss.).

<sup>25</sup> Parlamento Europeu (2014).

<sup>26</sup> Comissão Europeia (2007).

<sup>27</sup> Comissão Europeia (2009).

<sup>28</sup> Nações Unidas (2013).

<sup>29</sup> De acordo com os dados fornecidos pela Comissão Europeia, disponíveis em: [https://ec.europa.eu/transport/themes/sustainable-transport/internalisationtransport-external-costs\\_pt](https://ec.europa.eu/transport/themes/sustainable-transport/internalisationtransport-external-costs_pt), consultados pela última vez em 30 de maio de 2024.

reduzir esses custos, com grande relevo para a melhoria da mobilidade urbana<sup>30</sup> e, como destaca o Tribunal de Contas Europeu, o empenho dos Estados-Membros é “indispensável” para que os objetivos sejam atingidos<sup>31</sup>.

As potencialidades oferecidas pelos grandes centros urbanos e, em especial, a qualidade de vida dos seus habitantes não ficam em causa, bem pelo contrário. Os ganhos com a implementação de restrições à concentração populacional são notórios e permitem, ainda, promover o nascimento ou o crescimento de outros centros urbanos, com iguais ou até mesmo melhores condições para as populações, *v.g.* eliminando perdas de tempo e custos nas deslocações e com menos danos ambientais. Para esta mudança contribui, e muito, a inovação tecnológica atingida no último século, mas que se tornou mais visível nas últimas décadas, permitindo o acesso em tempo real e em condições muito similares às que se conseguem presencialmente.

Dando concretização ao propósito, muito desejável, de aliviar as grandes metrópoles importa adotar medidas que permitam promover um melhor equilíbrio territorial. Nesse contexto ideal, os meios urbanos de média e mesmo pequena dimensão terão um enorme relevo, permitindo um maior equilíbrio e, deste modo, o aumento da possibilidade de haver iniciativas empresariais em todo o território, com casos de muito sucesso em meios urbanos de menor dimensão, até mesmo para os que se encontram localizados em espaços mais rurais ou afastados das grandes metrópoles.

A Europa constitui aliás um excelente exemplo a este propósito, com os países de longe com maiores superávits nas balanças dos pagamentos correntes – a Alemanha, os Países Baixos e a Suíça – a não terem nenhuma “megalópolis”. Se tomarmos em consideração a dimensão populacional das cidades destes países verificamos que só Berlim tem uma população superior à das áreas metropolitanas de Lisboa ou do Porto, mas, ainda assim, não pode ser considerada o centro económico da Alemanha, não estando lá nenhuma das 20 maiores empresas do país<sup>32</sup>. Um outro exemplo paradigmático pode ser encontrado nos Países Baixos e na Suíça, em que as maiores cidades têm cerca de um quinto da população da área metropolitana de Lisboa e de um quarto da área metropolitana do Porto.

<sup>30</sup> E no plano académico foram sendo naturalmente de grande relevo os contributos proporcionados, chamando a atenção para os custos de bem-estar, económicos e ambientais da circulação nos grandes centros e apontando vias a seguir; podendo apontar-se ao longo dos anos, por exemplo: Schöller-Schwedes e Rammler (2008), Christophe (2009), Banos e Thévenin (2010), Gomes e Malaguerra (2012), Longhurst e Brebbia (2012), Orfeuill (2012) e Low (2012). Cfr. Porto (2015) e Oliveira (2015), considerando também outros problemas das “cidades em crise”.

<sup>31</sup> Cfr. Tribunal de Contas Europeu (2020).

<sup>32</sup> Bem como boa parte das instituições nacionais de maior relevo, como são os casos, a título de exemplo, do Tribunal Constitucional, localizado em Karlsruhe, ou do Banco Central alemão, localizado em Frankfurt (onde está também o Banco Central Europeu...).

As potencialidades proporcionadas por regiões até agora menos favorecidas, fora e mesmo afastadas de grandes centros, foram sublinhadas num estudo da Comissão Europeia (2024)<sup>33</sup>. Esta análise permitiu afastar o entendimento generalizado de que este tipo de regiões não tem capacidade para potenciar o desenvolvimento económico e humano. É aqui bem sublinhado que “regions once considered underdeveloped have the potential to become economic leaders”, ilustrando-se esta informação com dados que permitem concluir que “78% of EU GDP originates outside large core cities”, valor este que se aproxima do verificado no conjunto dos países da OCDE, onde “73% of economic growth during most of this century has been produced outside the largest agglomerations”.

Entre nós podemos encontrar exemplos claros de situações similares. Basta que pensemos na localização das empresas de setores em que somos grandes exportadores, como o das bicicletas, o dos componentes de automóveis ou o do calçado, que se situam fora dos grandes centros urbanos e, em alguma medida, no interior.

Para além dos benefícios acabados de referir em termos de competitividade das economias e de qualidade de vida dos cidadãos, importa tomar em consideração os impactos em termos ambientais.

As medidas adotadas na concretização da política regional podem contribuir, de forma decisiva e simultânea, para a preservação e a melhoria do ambiente, uma vez que permitem evitar congestionamentos e localizações evitáveis promovem um melhor aproveitamento dos recursos dos países, com especial relevo para o elemento humano. E essa exigência decorre do n.º 3 do artigo 191.º do TFUE, que impõe à União a obrigação de “na elaboração da sua política no domínio do ambiente” tomar em consideração “o desenvolvimento económico e social da União no seu conjunto e o desenvolvimento equilibrado das suas regiões”.

A importância de um melhor ordenamento do território para que se consigam melhores condições ambientais levou naturalmente o legislador constituinte português a estabelecer no artigo 66.º da Constituição da República Portuguesa que “para assegurar o direito ao ambiente, no quadro de um desenvolvimento sustentável, incumbe ao Estado, por meio de organismos próprios e com o envolvimento e a participação dos cidadãos: (...) ordenar e promover o ordenamento do território, tendo em vista uma correta localização das atividades, um equilibrado desenvolvimento socioeconómico e a valorização da paisagem”.

<sup>33</sup> Trata-se de estudo encomendado pela Comissão da Coesão, Elisa Ferreira, referindo no prefácio que “the European Union faces significant challenges, including the climate crisis, the digital revolution, global competition, and demographic change”, com o estudo a dar especial atenção à problemática da coesão e da competitividade.



## b) A política de transportes

Temos aqui uma política que constou já do Tratado de Roma, considerando os “transportes por caminho-de-ferro, por estrada e por via navegável”, mas estando referida a possibilidade de iniciativas legislativas para os transportes marítimos e aéreos (artigo 84.º).

Nos primeiros tempos não houve, todavia, grandes avanços, o que levou à consequência singular de o Conselho ter sido por isso condenado pelo Tribunal de Justiça das Comunidades, na sequência de uma ação posta pelo Parlamento Europeu<sup>34</sup>.

Passos significativos foram dados uns anos depois, designadamente com medidas que foram tomadas na liberalização dos transportes, promovendo uma desejável e bem-sucedida concorrência, traduzida em significativas reduções de preços (assim aconteceu em grande medida no transporte aéreo) e na harmonização de normas, evitando-se desigualdades inaceitáveis e prejudiciais entre os países<sup>35</sup>.

Já aqui houve passos com preocupações ambientais. Mas os passos de maior relevo teriam de estar na aposta em modos de transporte com menores gastos energéticos, e de preferência com o uso de energias renováveis; há que ter bem presente que os transportes são responsáveis por mais de 30% das emissões de dióxido de carbono e por percentagens ainda maiores de outras fontes de poluição, com especial relevo para os transportes rodoviários, com 75% do total.

Com esta preocupação tivemos, em 2011, um marco significativo com o *Roteiro do Espaço Único Europeu dos Transportes*<sup>36</sup>. Aqui se estabeleceu, no n.º 17, que “o objetivo central da política de transportes consiste em promover um sistema de transportes que sustente o progresso económico, reforce a competitividade e proporcione serviços de mobilidade de alta qualidade na Europa”. Mas, embora havendo naturalmente custos a suportar, designadamente custos energéticos e ambientais, tem grande relevo que se tenha acrescentado no n.º 18, de um modo bem claro, que “restringir a mobilidade não é solução”.

Tem-se, pois, bem presente que a restrição da mobilidade comprometeria a competitividade da economia e a qualidade de vida dos cidadãos<sup>37</sup>. Deve atuar-se antes pela

<sup>34</sup> Sobre este caso, pode ver-se Moussis (2015, p. 580).

<sup>35</sup> Cfr. Porto (2017, pp. 272-85).

<sup>36</sup> Comissão Europeia (2011a).

<sup>37</sup> Vale a pena recordar as palavras expressivas escritas pelo então Comissário responsável pelo setor e Vice-Presidente da Comissão, Siim Kallas (Comissão Europeia, 2011b): “L’idée, largement répandue, que la lutte contre le changement climatique impose de réduire les déplacements est tout simplement fautive. L’Europe a absolument besoin de systèmes de transport compétitifs pour pouvoir affronter la concurrence au niveau mondial, soutenir sa croissance économique, créer des emplois et assurer la qualité de vie au quotidien de sa population. Freiner la mobilité n’est pas une option, pas plus que le *statu quo*. Nous pouvons réduire la dépendance de notre système de transport à l’égard du pétrole sans sacrifier son efficacité ni compromettre la mobilité. Tout le monde y gagnera”.



positiva, pela implantação e pela utilização de modos de transporte menos poluentes e mesmo mais rápidos, como é o caso dos comboios de grande velocidade, bem mais atrativos, designadamente por permitirem tempos globais de deslocação mais curtos do que com os automóveis e mesmo com os aviões, neste caso na cobertura de distâncias até algumas centenas de quilómetros.

Não sendo solução restringir a mobilidade, a solução está, pois, em ir à raiz dos problemas, melhorando-se as condições de atuação (*v.g.* com infraestruturas melhores e aperfeiçoamentos nas características dos veículos) e avançando-se resolutamente para um uso muito maior de transportes mais favoráveis e para uma melhor articulação entre os vários modos de transporte.

Os dados estatísticos são muito claros, mostrando impressionantes diferenças nas implicações ambientais dos vários modos de transporte: com a emissão de CO<sub>2</sub> por passageiro transportado a ser de 2,2 gramas tratando-se de um comboio rápido (um TGV), de 30 gramas tratando-se de um autocarro, de 125 gramas tratando-se de um veículo ligeiro e de 153 gramas tratando-se de um avião (ou seja, a poluição por pessoa é mais de 60 vezes superior)<sup>38</sup>.

Para além do transporte marítimo, não congestionador, contudo poluente e não chegando naturalmente a todos os locais, temos um poluente transporte aéreo, todavia não substituível nos trajetos de longa distância, e os transportes terrestres (limitando-se, naturalmente, a áreas muito menores os transportes fluviais e lacustres).

No caso da Europa tem havido um progresso sensível na linha muito desejável de promover comboios de alta velocidade, com posições mesmo liderantes a nível mundial. É por isso especialmente de lamentar que Portugal seja ainda uma exceção, entre países de grande e média dimensão deste espaço do mundo, não tendo ainda um comboio rápido<sup>39</sup>.

<sup>38</sup> É curioso constatar que, de um modo geral (sendo exceção o transporte aéreo), é com os modos de transporte mais poluentes que se verificam mais danos mortais. Em cálculos feitos há uns anos, o Parlamento Europeu (2014) constatou que na UE-27, entre 2008 e 2012, o número de mortos por milhar de milhões de passageiros-quilómetro foi de 0,06 no transporte aéreo, de 0,13 no transporte ferroviário, de 0,20 no transporte rodoviário em autocarro e de 3,14 no transporte rodoviário em automóveis (subindo para 48,9 com o transporte rodoviário em veículos de duas rodas). Nos transportes urbanos, há a referir que, em muitos casos, as vítimas (*v.g.* de atropelamento) são outras pessoas, não pessoas ocupantes dos veículos.

<sup>39</sup> Estão, todavia, abertos os caminhos a seguir, com a adjudicação neste ano de dois troços (entre o Porto e Oíã e entre Oíã e Soure) da ligação de Lisboa ao Porto, com uma também muito desejável continuação para a Galiza. Importa, além disso, estabelecer ligações em comboios de grande velocidade ao centro de Espanha, designadamente a Madrid. Trata-se de ligações que serão concretizadas mais a sul, com uma passagem por Elvas, e mais a norte, servindo as regiões Centro e Norte do nosso país, com a projetada ligação de Aveiro a Salamanca. Haverá uma mudança radical em relação à situação atual, com as horas despendidas e mesmo mudanças de comboio para se chegar de Lisboa ou do Porto à capital de Espanha, cidade que, em linha reta, está a uma distância de cinco centenas de quilómetros das duas maiores cidades portuguesas.

Trata-se de situação especialmente lamentável por ter sido abandonado um projeto de há três décadas, o projeto do “T deitado”, entroncando na linha Lisboa-Porto uma linha de ligação a Madrid. Haveria assim uma grande racionalização nas infraestruturas a construir, com o troço Lisboa-Entroncamento ou Lisboa-

Mas Portugal constitui uma exceção por não ter nenhum aeroporto atravessado no seu interior por uma linha de caminho de ferro servindo o país. É o que acontece em boa parte dos demais países, por exemplo saindo-se do avião no aeroporto Charles de Gaulle ou de Frankfurt e descendo-se uma escada rolante que nos leva a uma linha férrea com comboios que em duas horas nos transportam a cidades a três ou quatro centenas de quilómetros de distância. Os três aeroportos portugueses com voos internacionais – Lisboa, Porto e Faro – acabam, neste sentido, por ser aeroportos locais ou regionais, com os transportes sobre *rail* que os servem a ser apenas transportes urbanos.

Não se satisfazem assim de uma forma desejável os cidadãos de outras áreas geográficas, o máximo de utentes, mesmo de locais mais afastados, e contribui-se indesejavelmente para o congestionamento e a poluição nas áreas metropolitanas.

### 3. Conclusões

A experiência conhecida é bem clara mostrando que a problemática ambiental, sendo uma problemática sem fronteiras, exige um envolvimento mundial e em todos os espaços geográficos.

Assim, é reconhecido no seio da União Europeia, assumindo as suas responsabilidades neste âmbito geográfico, um espaço de grande significado. Compreende-se, pois, que a política de ambiente, não tendo sido considerada em 1957, no Tratado de Roma, tenha sido considerada no Ato Único Europeu, em 1986, com o acrescento do princípio da precaução em 1992, com o Tratado de Maastricht.

Tanto este princípio como os princípios que vinham de trás (caso do princípio da prevenção) têm implicações em todos os níveis, em todos os tipos de circunstâncias, naturalmente mesmo nas decisões concretas a tomar. Mas, numa perspetiva mais abrangente, devem determinar no seu conjunto outras políticas a seguir, como são os casos, considerados neste artigo, da política tributária e de políticas estruturais como a política regional, promovendo um mais equilibrado ordenamento do território, e a política de transportes.

-Pombal a ser comum à ligação Lisboa-Madrid e com o troço Porto-Entroncamento ou Porto-Pombal a ser comum à ligação Porto-Madrid. Com especial significado, seria servida assim uma população de cerca de sete milhões de habitantes, entre os distritos de Braga e Setúbal, sendo muito menor a população, servindo-se basicamente uma das duas áreas metropolitanas do país. Está, pois, em causa a possibilidade de ser maior a frequência dos serviços, com melhor apoio às pessoas e à atividade económica, bem como a sua rentabilidade. Era uma solução articulada com o serviço ao “novo” aeroporto, então previsto para a Ota, servido no seu interior por um trajeto de menor distância do comboio de grande velocidade (TGV) entre Lisboa e Porto, não tendo de se ter duas travessias do rio Tejo (Porto, 2002).

## Referências Bibliográficas

- ARAGÃO, Alexandra – O princípio do poluidor pagador. Pedra angular da política comunitária do ambiente. In SILVEIRA, Alessandra *et al.* (coord.) – *Direito da União Europeia. Elementos de Direito e Políticas da União*. Coimbra: Almedina, 1997, pp. 1087-1123.
- BANOS, Arnaud; THÉVENIN, Thomas (dir.) – *Mobilités urbaines et risques de transports: approches géographiques*. Paris: Lavoisier, 2010.
- BÖHRINGER, Christoph *et al.* – Potential impacts and challenges of border carbon adjustments. *Nature Climate Change*, vol. 12 (2022), pp. 22-29.
- CHRISTOPHE, Jean-Claude – *La Mobilité Durable les aides aux transports urbains*. Bresson: Territorial Éditions, 2009.
- COMISSÃO EUROPEIA – *Livro Verde: Por uma nova cultura de mobilidade urbana*, COM(2007) 551 final, 2007.
- COMISSÃO EUROPEIA – *Plano de Ação para a Mobilidade Urbana. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões*, COM(2009) 490 final, 2009.
- COMISSÃO EUROPEIA – *Roteiro do Espaço Único Europeu dos Transportes – Rumo a um sistema de transportes competitivo e económico em recursos*, COM(2011) 144 final, 2011a.
- COMISSÃO EUROPEIA – «Transport 2050»: *la Commission présente un plan ambitieux pour accroître la mobilité et réduire les émissions*, IP/11/372, 2011b.
- COMISSÃO EUROPEIA – *Proposta de Decisão do Conselho relativa ao sistema de recursos próprios da União Europeia*, COM(2018) 325 final, 2018.
- COMISSÃO EUROPEIA – *Pacto Ecológico Europeu. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões*, COM(2019) 640 final, 2019.
- COMISSÃO EUROPEIA – *Proposta de Decisão do Conselho que altera a Decisão (UE, Euratom) 2020/2053 relativa ao sistema de recursos próprios da União Europeia*, COM(2021) 570 final, 2021.
- COMISSÃO EUROPEIA – *Proposta alterada de Decisão do Conselho que altera a Decisão (UE, Euratom) 2020/2053 relativa ao sistema de recursos próprios da União Europeia*, COM(2023) 331 final, 2023.
- COMISSÃO EUROPEIA – *Forging a sustainable future together: cohesion for a competitive and inclusive Europe. Report of the High-Level Group on the Future of Cohesion Policy*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2024.
- FREESTONE, David – The 1992 Maastricht Treaty: Implications for European Environmental Law. *European Energy and Environmental Law Review*, 1:1 (1992), pp. 23-26.
- GOMES, Lúcia; MALAGUERRA, Manuel – Cidades que se movem: pulsares, mobilidades e transportes. *Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente*, 15:30 (2012), pp. 27-40.
- LAVOURAS, Maria Matilde; ALMEIDA, Teresa – Bens públicos globais: a problemática da sua definição e financiamento. *Boletim de Ciências Económicas*, LII (2009), pp. 143-187.
- LONGHURST, James; BREBBIA, Carlos (eds.) – *Urban Transport XVIII: Urban transport and the environment in the 21st century*. Southampton: WIT Press, 2012.
- LOW, Nicholas (ed.) – *Transforming Urban Transport: The ethics, politics and practices of sustainable mobility*. Abingdon: Routledge, 2012.
- MAGALHÃES, António Malheiro de – Avaliação do impacto ambiental – notas soltas. In OLIVEIRA, Fernanda Paula *et al.* (org.) – *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Fernando Alves Correia*. Volume II. Coimbra: Almedina, 2023, pp. 69-80.
- MOUSSIS, Nicholas – *Access to the European Union. Law, Economics, Policies*. 21.<sup>a</sup> ed. Cambridge: Intersentia, 2015.
- NABAIS, José Casalta – Direito Fiscal e tutela do ambiente em Portugal. In *Por um Estado Fiscal Suportável: Estudos de Direito Fiscal*. Volume I. Coimbra: Almedina, 2005, pp. 325-356.
- NABAIS, José Casalta – *Direito Fiscal*. 11.<sup>a</sup> ed. Coimbra: Almedina, 2019.

NAÇÕES UNIDAS – *Planning and Design for sustainable urban mobility: global report on human settlements 2013*. [S.l.]: UN-Habitat, 2013. Disponível em: <https://unhabitat.org/planning-and-design-for-sustainable-urban-mobility-global-report-on-human-settlements-2013>

NORDHAUS, William – Climate Clubs: Overcoming free-riding in international climate policy. *American Economic Review*, 105:4 (2015), pp. 1339-1370.

NORDHAUS, William – Revisiting the social cost of carbon. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 114:7 (2017), pp. 1518-1523.

OLIVEIRA, Fernanda Paula – Cidades em crise: os problemas e (algumas) possíveis vias de solução em Portugal. In OLIVEIRA, Celso Maran de (org.) – *Novos Direitos. Cidades em Crise*. Santa Paula: Rima Editora, 2015, pp. 21-37.

ORFEUIL, Jean-Pierre – *Mobilités Urbaines: l'âge des possibles. Rouler plus, polluer moins et dépenser moins*. Paris: Scrineo, 2012.

PARLAMENTO EUROPEU – *Urban Mobility: Shifting towards sustainable transport systems*, 2014. [Consultado em 31 maio 2024]. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2014/538224/EPRS\\_IDA\(2014\)538224\\_REV1\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2014/538224/EPRS_IDA(2014)538224_REV1_EN.pdf)

PORTO, Manuel – *A racionalização das infraestruturas de transportes: o TGV, a OTA e as auto-estradas*. Coimbra: Audimprensa, 2002.

PORTO, Manuel – A Mobilidade Urbana: uma preocupação crescente da União Europeia. In OLIVEIRA, Celso Maran de (org.) – *Novos Direitos. Cidades em crise*. Santa Paula: Rima Editora, 2015, pp. 1-19.

PORTO, Manuel – *Teoria da Integração e Políticas da União Europeia*. 5.<sup>a</sup> ed. Coimbra: Almedina, 2017.

PORTO, Manuel – A problemática espacial face às respostas a dar aos desafios do futuro. In OLIVEIRA, Fernanda Paula et al. (org.) – *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Fernando Alves Correia*. Volume II. Coimbra: Almedina, 2023a, pp. 839-858.

PORTO, Manuel – *Economia. Um texto introdutório*. 5.<sup>a</sup> ed. Coimbra: Almedina, 2023b.

RIBEIRO, José Joaquim – *Lições de Finanças Públicas*. 5.<sup>a</sup> ed. refundida e atualizada. Coimbra: Coimbra Editora, 1996.

SCHÖLLER-SCHWEDES, Oliver; RAMMLER, Stephan – *Mobile Cities. Dynamiken weltweiter Stadt- und Verkehrsentwicklung*. Münster: LIT Verlag, 2008.

SEIA, Cristina Aragão – *A responsabilidade ambiental na União Europeia*. Coimbra: Almedina, 2022.

SOARES, Cláudia Dias – O imposto ecológico: Contributo para o estudo dos instrumentos económicos de defesa do ambiente. *Studia Iuridica*, 58. Coimbra: FDUC, 2001.

TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU – *Mobilidade urbana sustentável na UE: o empenho dos Estados Membros é indispensável para a concretização de melhorias substanciais – Relatório Especial*, 2020. [Consultado em 31 maio 2024]. Disponível em: [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR20\\_06/SR\\_Sustainable\\_Urban\\_Mobility\\_PT.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR20_06/SR_Sustainable_Urban_Mobility_PT.pdf)

VERBRUGGEN, Aviel – *Pricing Carbon Emissions: economic reality and utopia*. Abingdon: Routledge, 2021.

