

Tributação aduaneira e desenvolvimento sustentável

<https://doi.org/10.21814/uminho.ed.101.2>

Andreia Isabel Dias Barbosa*

1. Delimitação da abordagem

Os presentes escritos surgem na sequência da investigação desenvolvida em sede de doutoramento, que foi particularmente dedicada ao domínio aduaneiro e à respetiva teorização, a partir de uma base principiológica especialmente direcionada à tributação aduaneira¹.

Referimo-nos a *tributação aduaneira*, precisamente porque se considera que é de *tributação* que se trata quando em causa estão *direitos aduaneiros*, enquanto *impostos* devidos pela circunstância de uma mercadoria ultrapassar uma fronteira aduaneira². E é apenas sobre *direitos aduaneiros* a que nos referimos nos presentes escritos, não incluindo no âmbito da tributação aduaneira outras imposições que podem estar associadas à importação ou à exportação de mercadorias (desde logo, IVA, IEC's e direitos *anti-dumping*).

Por outro lado, a abordagem centrar-se-á, em particular, no cosmos jurídico-normativo subjacente à União Aduaneira da União Europeia (enquanto modelo de integração pautado pela inexistência de direitos aduaneiros nas trocas comerciais intraunião; na existência de uma pauta aduaneira comum; na unidade do território aduaneiro; na uniformização da legislação aduaneira e na existência de receitas comuns) e às trocas comerciais concretizadas a partir ou para operadores económicos nela estabelecidos.

Será com base neste enquadramento que se partilhará, aqui, um dos segmentos a partir do qual a teorização das questões aduaneiras pode, então, ser concretizada, o qual se prende com os termos em que o desenvolvimento sustentável se encontra, hodiernamente – perante a forma como a norma aduaneira foi evoluindo desde o surgimento do *General Agreement on Tariffs and Trade* de 1947 até aos dias de hoje – subjacente à tributação aduaneira.

* Professora auxiliar convidada na Escola de Direito da Universidade do Minho. Investigadora do JusGov (GLOB e CEDU).

1 Ver o nosso, *Direito Aduaneiro Multinível*, Lisboa, Petrony, 2022.

2 Sobre os termos de qualificação dos direitos aduaneiros, *vide* o nosso “A jurisdição aduaneira – (des) autonomização da jurisdição fiscal?”, in *Jurisdição e processo na contemporaneidade*, Editora CRV, Curitiba, Brasil, 2018.

O desenvolvimento sustentável pode ser entendido como um postulado de cariz global, subjacente a todo o domínio da tributação aduaneira, o que implica que a respetiva prossecução não seja apenas concretizada ao nível de sistemas jurídicos isolados (estaduais ou não) mas sim ao nível de sistemas jurídico-políticos, supranacionais e internacionais, de forma a que se alcance um *standard* de concretização do desenvolvimento sustentável em contexto planetário e, simultaneamente, que se estructure numa responsabilidade também ela necessariamente global, associável, nomeadamente, a Estados e a Organizações Internacionais.

2. *Desenvolvimento sustentável e sustentabilidade* – concetualização na perspetiva aduaneira

A conceção de uma base principiológica, tendencialmente comum, para a tributação aduaneira, surge como fruto da constatação de que o desenvolvimento sustentável é assumido com uma transversalidade evidente quando em causa estão instrumentos normativos tendentes à determinação das obrigações aduaneiras – daí que os presentes escritos se reconduzam aos termos em que o desenvolvimento sustentável surge associado à tributação aduaneira. Mas se assim é, há que começar por uma adequada delimitação concetual, à qual nos dedicamos no presente apartado.

Ora, a delimitação concetual pode começar pela constatação de que o desenvolvimento sustentável implica a superação de um desenvolvimento inviável e nefasto para várias dimensões de evidente relevo para a sobrevivência humana, sendo por isso, tendencialmente aceite, em termos globais, como um *valor* merecedor de proteção³, em termos tais que sejam capazes de refletir a amplitude temporal e geográfica subjacente ao seu âmbito.

Por outro lado, o conceito de *desenvolvimento sustentável* mantém uma relação de permutabilidade, de fungibilidade ou de intercambialidade com o conceito de *sustentabilidade*⁴, pelo que a referência a um, implica a referência ao outro. Não obstante, a análise concetual de ambos os conceitos pode ser concretizada.

Quanto à concetualização de *desenvolvimento sustentável*, apresentamos aqui conceções que conhecem consenso quanto à respetiva relevância. A primeira é a que decorre do Relatório Brudtland, segundo o qual o desenvolvimento sustentável é aquele que permite a satisfação das necessidades da geração presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras para satisfazer as suas próprias

3 Cf. Carmens Velayos Castelo, “¿Qué sostenibilidad?: una lectura desde la Filosofía Práctica”, in *Revista Papeles*, n.º 101, 2008, p. 17 (disponível em https://www.fuhem.es/papeles_articulo/que-sostenibilidad-una-lectura-desde-la-filosofia-practica/ [12-06-2020]). Considera a autora que o consenso existirá, sobretudo, na sua dimensão negativa, quanto ao que não é sustentável, como forma de evitar a ocorrência de danos – *idem*, p. 26.

4 “Actualmente, los términos sostenibilidad y desarrollo sostenible resultan intercambiables” – cf. Carmens Velayos Castelo, “¿Qué sostenibilidad?: una lectura desde la Filosofía Práctica”, in *Revista Papeles*, n.º 101, 2008, p. 17 (disponível em https://www.fuhem.es/papeles_articulo/que-sostenibilidad-una-lectura-desde-la-filosofia-practica/ [12-06-2020]).

necessidades⁵. Trata-se de uma concepção próxima daquela que resulta do princípio da equidade intergeracional, numa proximidade constatável, aliás, no artigo 1.º da Declaração sobre as Responsabilidades das Gerações Atuais para com as Gerações Futuras (UNESCO), de 12 de novembro de 1997, nos termos do qual as gerações presentes têm a responsabilidade de garantir que as necessidades e os interesses das gerações presentes e futuras sejam plenamente salvaguardados. A segunda das definições (ainda que numa dimensão particularmente direcionada ao domínio ambiental) resulta do Programa Ambiental das Nações Unidas e do Relatório *Caring for the Earth*, da União Mundial para a Conservação da Natureza, nos termos do qual o desenvolvimento sustentável reconduz-se ao desenvolvimento que melhora a qualidade de vida da comunidade, dentro da capacidade dos ecossistemas que suportam a vida⁶. Em comum, as definições apresentadas partilham a concepção segundo a qual *desenvolvimento* não significa, necessariamente, *crescimento*, mas sim *evolução*, *qualidade de vida*, *melhoria*, num sentido diacrónico que reflete uma ideia de justiça intergeracional, de intemporalidade⁷. Não se deixa, porém, de se estar perante uma dimensão plurissignificativa, suscetível de ser utilizada em referência a diversas realidades, sendo necessárias operações metódicas de otimização e de concretização, perante um conceito “com propriedades eminentemente descritivas e com natureza qualitativa, dificilmente mensurável por meio de parâmetros ou critérios quantitativos ou numéricos”⁸.

Já no que concerne ao conceito de *sustentabilidade*, recorrentemente tido como um conceito *instrumental* em relação ao de desenvolvimento sustentável. Perante os termos em que a normação aduaneira lhe dá acolhimento, daí se retira a sua relevância enquanto obrigação que impende sobre os Estados, surgindo como arquétipo teleológico dos respetivos comportamentos⁹. A *sustentabilidade* pode ser entendida em

5 Cf. Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, *Nosso Futuro Comum*, 2.ª edição, Rio de Janeiro, Editora da Fundação Getulio Vargas, 1991, p. 46.

6 Cf. David A. Munro, *Caring for the Earth, A Strategy for Sustainable Living*, UN World Wide Fund for Nature, Gland, 1991 (disponível em <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/CFE-003.pdf> [21-01-2020]).

7 A expressão em francês anuncia melhor esta qualidade: *développement durable*.

8 Cf. Joaquim Freitas Da Rocha, “Autonomia e sustentabilidade financeira das autarquias locais”, *Revista Jurídica da Universidade de Santiago de Compostela*, 25, 2016, p. 159 e seguintes.

9 Cf. Virginie Barral, “Sustainable Development in International Law: Nature and Operation of an Evolutionary Legal Norm”, in *The European Journal of International Law*. Vol. 23, n.º 2, 2012, p. 390.

sentido amplo¹⁰, e coexiste sob vários eixos ou dimensões, assentes nos *três pilares da sustentabilidade*¹¹:

- i) A sustentabilidade ecológica, que salienta a necessidade de manutenção da natureza sem degradação;
- ii) A sustentabilidade económica, no sentido de ser garantido um desenvolvimento económico capaz de maximizar o bem-estar humano; e
- iii) A sustentabilidade social, considerando que qualquer visão aceitável de desenvolvimento deverá, também, garantir a coesão, a estabilidade social, a equidade e a proteção dos direitos humanos, considerando-se como insustentáveis a pobreza e a injustiça¹².

Atento o aludido carácter permutável, fungível ou intercambial entre desenvolvimento sustentável e sustentabilidade, reconhece-se, por esta via, a interdependência do desenvolvimento económico, do desenvolvimento social e do desenvolvimento ambiental. E esta tripla dimensão reflete um entendimento multitemático, de cariz integrativo, em abandono de uma conceção monotemática do próprio desenvolvimento sustentável, o que nos permite reconhecer-lhe um carácter multinível, reconduzível, em todas as dimensões apontadas, à tributação aduaneira, perante as finalidades extrafiscais que lhe estão associadas. Tais finalidades extrafiscais conhecem uma expressão prática particularmente evidente no domínio do *comércio legítimo*, à escala global, numa expressão empregue, não raras vezes, pela legislação aduaneira (mesmo na sua versão em inglês, o CAU refere-se, no artigo 3.º, alínea d), a “*legitimate trade*”) e que mais recorrentemente é substituída – nos escritos relacionados com o comércio internacional – por uma outra: comércio justo (ou *fair trade*). Trata-se de uma dimensão reportada, essencialmente, à importância que o controlo (e, até, a limitação) das operações comerciais internacionais assume para salvaguarda dos

10 A sustentabilidade diz-se em sentido estrito quando aponta para a proteção ou manutenção a longo prazo de recursos através do planeamento, economização e obrigações de condutas e de resultados. A sustentabilidade ecológica deve impor: que a taxa de consumo de recursos renováveis não pode ser maior que a sua taxa de regeneração; que os recursos não renováveis devem ser utilizados em termos de poupança ecologicamente racional, de forma que as futuras gerações possam também, futuramente, dispor destes (princípio da eficiência, princípio da substituição tecnológica, etc.); que os volumes de poluição não possam ultrapassar quantitativa e qualitativamente a capacidade de regeneração dos meios físicos e ambientais; que a medida temporal das “agressões” humanas esteja numa relação equilibrada com o processo de renovação temporal; que as ingerências “nucleares” na natureza devem primeiro evitar-se e, a título subsidiário, compensar-se e restituir-se – cf. J. J. Gomes Canotilho, “O Princípio da sustentabilidade como Princípio estruturante do Direito Constitucional”, in *Tékhne – Revista de Estudos Politécnicos*, n.º 13, 2010, p. 3.

11 Estes três pilares – economia, meio ambiente e proteção social – foram difundidos pelos Relatórios de Desenvolvimento Humano, editados pelo Programa da ONU para o Desenvolvimento (PNUD) a partir de 1990, os quais, a partir da teoria de Amartya Sen de “desenvolvimento como liberdade” (Amartya Sen, *Development as Freedom*, Oxford, Oxford University Press, 1999), criaram um índice para medir o desenvolvimento humano nos diversos membros da ONU.

12 Cf. L. M. Jiménez Herrero, *Desarrollo Sostenible. Transición hacia la coevolución global*, Madrid, Pirámide, 2000, p. 53, e Wolfgang Kahl, “Einleitung: Nachhaltigkeit als Verbundbegriff”, in Wolfgang Kahl (org.), *Nachhaltigkeit als Verbundbegriff*, Tübingen, 2008, *apud* J. J. Gomes Canotilho, “O Princípio da sustentabilidade como Princípio estruturante do Direito Constitucional”, in *Tékhne – Revista de Estudos Politécnicos*, n.º 13, 2010, p. 3.

vários e importantes fins associados à missão aduaneira, e que pode ser concretizada, designadamente, pela utilização das melhores tecnologias disponíveis, pelo uso de materiais não poluentes, pelo assegurar de condições laborais adequadas e pela garantia de arrecadação de receitas para os Estados para que possam funcionar enquanto tais. Subjacente a esta conceção está, precisamente, a necessidade de promoção do comércio legítimo.

De qualquer forma, e apesar da delimitação concetual possível e concretizada, a densificação de desenvolvimento sustentável e de sustentabilidade implica lidar com conceções “abertas a valores”, com “espaços para o pluralismo de intérpretes, aberto e racionalmente crítico”¹³, no sentido em que a busca por um significado unitário e preciso poderá estar condenada ao insucesso¹⁴, para além de que a abrangência dos instrumentos internacionais parece desaconselhar um significado com tais contornos. Mas ao insucesso também parece estar destinada a identificação dos concretos meios para a sua concretização, pelo que a posição menos comprometedora quanto aos mesmos é a que vai ao encontro de incentivar à adoção daqueles que são, simplesmente, os meios cabíveis para o efeito¹⁵.

Na verdade, não se ignora que os possíveis termos de concretização efetiva do desenvolvimento sustentável, à escala mundial, são capazes de refletir tensões cuja génese é de cariz normativo, e onde a oscilação de perspetivas é mais evidente, num cenário que, de qualquer forma, não deixa de ser comum quando em causa estão questões de *global legal pluralismo*. Assim:

- i) Por um lado, há uma tensão entre a *flexibilização* e a *rigidez* dos modos, das formas e dos procedimentos tidos por adequados para dar concretização ao desenvolvimento sustentável a uma escala global, desde logo no que concerne aos termos de criação normativa (se mais consentâneos com a desestadualização e com a desnortmativização jurídica, ou se tendentes para a afirmação do poder estadual e para a fixação da disciplina apenas por via da norma jurídica);
- ii) Por outro lado, as concretas medidas adotadas, por cada Estado, internamente, conhecem também contornos distintos nas dimensões que mais relevam para o desenvolvimento sustentável, ao ser comum deixar-se na disponibilidade de cada um a definição dos específicos meios a partir dos quais será dada guarida ao desenvolvimento sustentável no âmbito económico, social e ambiental.

13 Cf. J. J. Gomes Canotilho, “O Estado no Direito Constitucional Internacional”, in *Brançosos e Interconstitucionalidade. Itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional*, Reimpresão da 2.ª edição, Coimbra, Almedina, 2017, p. 277.

14 Cf. Michael Jacob, “Sustainable development as a contested concept”, in *Justice and the Environment. Conceptions of environmental sustainability and dimensions of social justice*, Oxford University Press, Oxford, 1998, p. 25.

15 Cf. Pedro Ivo Diniz, “Natureza jurídica do desenvolvimento sustentável no direito internacional”, in *Revista de Direito Internacional*, vol. 12, n.º 2, 2015, p. 759.

Mas serão tais tensões incompatíveis com a conceção segundo a qual o desenvolvimento sustentável surge como relevante, transversalmente, no contexto do comércio internacional e, em particular, da tributação aduaneira? Estamos em crer que não. As diferenças existentes não devem servir de obstáculo a uma unidade discursiva (do ponto de vista jurídico-normativo) em termos de promoção e de proteção do desenvolvimento sustentável, e isto quer sejam adotadas medidas mais ou menos protecionistas, ou mais ou menos distintas entre si, quer no que toca à respetiva origem ou quer no que concerne ao respetivo conteúdo. Tais diferenças podem, não obstante, servir de convite a um esforço de conciliação discursiva jus-publicista, em prol de uma conceção útil a quem tem poder decisório no domínio aduaneiro. E esse esforço de conciliação discursiva será tanto mais potenciado quanto mais determinado for o conteúdo essencial associável ao desenvolvimento sustentável, para o qual já contribuiu a identificação da aludida tripla dimensão a ele associada e a sua assunção enquanto bem jurídico principiologicamente refletido.

3. O desenvolvimento sustentável na normação aduaneira

No domínio da normação aduaneira, o desenvolvimento sustentável, nos termos densificados, surge, precisamente, como um *bem jurídico*.

Um bem jurídico representa um valor – uma estrutura fundamental da convivência societária – acolhido pelo ordenamento jurídico¹⁶. E o desenvolvimento sustentável conhece acolhimento jurídico-normativo, nos vários níveis em que a normação aduaneira se encontra estabelecida: no nível local, no nível regional e no nível global, numa construção que se assume, então, por ser multinível.

Reconhece-se que a conceção do desenvolvimento sustentável enquanto *bem jurídico* não é isenta de críticas, mas as alternativas recorrentemente perspetivadas quanto à relevância que é capaz de assumir no ordenamento jurídico¹⁷ não permitem a respetiva elevação a um nível que permita assumi-lo enquanto núcleo fundamental para uma base principiológica para a tributação aduaneira, tão árida do ponto de vista teórico. Uma base principiológica que sirva simultaneamente como fundamento e como fim para as obrigações aduaneiras, independentemente de tendências mais ou menos potenciadoras do comércio livre ou promotoras do protecionismo: surgirá como fundamento, no sentido em que a tributação aduaneira deverá existir ou deverá

16 Para uma completa densificação e diferenciação entre os conceitos de *valor*, *bem jurídico* e *bem jurídico fundamental*, vide Joaquim Freitas Da Rocha, *Constituição, Ordenamento e Conflitos Normativos – Esboço de Uma Teoria Analítica da Ordenação Normativa*, Coimbra, Coimbra Editora, 2008, p. 71.

17 Desde logo, e a título de exemplo, surgem entendimentos no sentido em que o desenvolvimento sustentável representa um conceito exógeno ao Direito, com ele não mantendo relação (ainda que possa contribuir para a formação de norma, enquanto objetivo político), surgindo, isso sim, com relevância filosófica ou política – neste sentido, vide o acórdão do Tribunal Internacional de Justiça de 25 de setembro de 1997, no âmbito do caso Gabčíkovo-Nagymaros (disponível em <https://www.icj-cij.org/files/case-related/92/092-19970925-JUD-01-00-EN.pdf> [12-06-2020]); e também no sentido em que deve ser tido como uma obrigação de meio – neste sentido, vide Virginie Barral, “Sustainable Development in International Law: Nature and Operation of an Evolutive Legal Norm”, in *The European Journal of International Law*. Vol. 23, n.º 2, 2012, p. 390.

ser diminuída ou afastada *por causa* de exigências de desenvolvimento sustentável; surgirá como fim, no sentido em que a tributação aduaneira deverá *servir* para dar concretização a exigências de desenvolvimento sustentável¹⁸.

Assumindo esta conceção, passa-se a dar conta dos termos em que o desenvolvimento sustentável surge acolhido na normaçaõ aduaneira sem, todavia, se pretender proceder, aqui, a uma aferiçaõ exaustiva da forma como os diplomas enquadráveis nos três níveis de normaçaõ indicados assim o expressam, pelo que nos limitaremos a assinalar os pontos essenciais à respetiva compreensãõ:

- i) Na normaçaõ aduaneira de âmbito local, é na Constituiçaõ da República Portuguesa que o desenvolvimento sustentável surge como bem jurídico (em bom rigor, como bem jurídico fundamental), desde logo nos preceitos especialmente tendentes à vertente ambiental, como tarefa fundamental do Estado (artigo 9.º, alínea e); como princípio fundamental da organizaçaõ económica (artigo 80.º, alínea d); como incumbência prioritária do Estado (artigos 81.º, alíneas a), m) e n); como direito fundamental (artigo 66.º, n.º 1); como dever jusfundamental do Estado e dos cidadãos (artigo 66.º, n.º 2) e, ainda, é tido como princípio vetor e integrador de políticas públicas (artigo 66.º, n.º 2, alíneas c), d), e), f), g). As dimensões social e económica integradas no desenvolvimento sustentável estão também presentes ao longo de todo o texto constitucional, enquanto estruturas essenciais ao próprio Estado e até pela conexãõ à própria dignidade da pessoa humana. Surgem, também, como tarefas fundamentais do Estado (artigo 9.º, alínea d) e como princípio fundamental da organizaçaõ económica, ao implicar o planeamento democrático do desenvolvimento económico e social (artigo 80.º, alínea e), e como incumbências prioritárias do Estado (artigo 81.º, especialmente nas alíneas a), b), f), e g).

No domínio da legislaçaõ ordinária, a própria Reforma Aduaneira faz reiteradamente alusões à defesa dos “interesses do Estado” (em conexãõ ao *interesse público*, enquanto dimensãõ evidentemente associada ao desenvolvimento sustentável, podendo ser entendida como o respetivo invólucro), assumindo-o como fundamento para a adoçaõ de concretas providências em contextos vários e que extravasam preocupações individualizadas dos operadores económicos (assim, artigo 4.º, ponto 18.º, artigo 52.º, pontos 21.º e 31.º, artigo 297.º, ponto 1.º e artigo 330.º, ponto 5.º). Na Lei Geral Tributária, a prosseguçaõ do interesse público é tida como orientaçaõ à atuaçaõ da Autoridade Tributária e Aduaneira, nos termos, nomeadamente, dos artigos 55.º e 58.º. E é também neste diploma que se encontra, no correspondente preâmbulo, a assunçaõ do “desenvolvimento sócio-económico

18 Não surgem, aqui, confundidas duas dimensões distintas – *bem jurídico e propósito* – ainda que se encontrem evidentemente conectadas: a base principiológica reflete o bem jurídico *desenvolvimento sustentável*, devendo a normaçaõ aduaneira ser orientada à respetiva proteçaõ e promoçaõ. No mesmo sentido, *vide* Edith Brown Weiss “In Fairness To Future Generations and Sustainable Development”, in *American University International Law Review*, Volume 8, Issue 1, 1992, p. 23.

sustentável” enquanto objetivo associável ao domínio tributário, e que não está ali reconduzido, pelo menos tão só, ao domínio ambiental.

- ii) Na normação aduaneira de âmbito regional (e reconduzimo-nos, aqui, à normação da União Europeia), a referência ao desenvolvimento sustentável surge com especial relevo, no Tratado da União Europeia, no âmbito do qual (em concreto, no respetivo preâmbulo) é o mesmo elevado a princípio: “princípio do desenvolvimento sustentável”, definindo-se que a União se empenha no desenvolvimento sustentável da Europa (artigo 3.º, n.º 3), que contribui para o desenvolvimento sustentável do planeta e para o comércio livre e equitativo, bem como para a rigorosa observância e desenvolvimento do Direito internacional (artigo 3.º, n.º 5), estando, assim, obrigada a contribuir, nas suas relações com o resto do mundo, para o comércio equitativo e a favorecer as iniciativas e os mecanismos de fiscalização que reforcem a eficácia dos tratados internacionais de que seja parte. O desenvolvimento sustentável surge, assim, como parte integrante da política comercial comum. Já no TFUE é empregue a expressão “desenvolvimento sustentável” no artigo 11.º, ali se consagrando que as exigências em matéria de proteção do ambiente devem ser integradas na definição e execução das políticas e ações da União, em especial com o objetivo de promover um desenvolvimento sustentável. Ainda que a referência ao desenvolvimento sustentável, no TFUE, se centre no domínio do ambiente, estamos perante um Tratado que difere do Tratado CE anteriormente em vigor, desde logo pelo facto de incluir na política comercial comum novos aspetos do comércio internacional contemporâneo, o que representa uma evolução significativa do Direito primário da União¹⁹. Esta evolução é refletida pelo disposto no artigo 207.º, n.º 1, segundo parágrafo, do TFUE, nos termos do qual a política comercial comum é conduzida de acordo com os princípios e objetivos da ação externa da União. E tais princípios e objetivos são concretizados no já aludido artigo 21.º do TUE, que incide, precisamente, sobre o desenvolvimento sustentável.

E segundo o artigo 208.º, n.º 1, do TFUE, a política da União em matéria de cooperação para o desenvolvimento é conduzida de acordo com os princípios e os objetivos da ação externa da União, tais como resultam do aludido artigo 21.º do TUE. O objetivo principal desta política é a redução e, a prazo, a erradicação da pobreza, devendo a União, na execução das políticas suscetíveis de afetar os países em desenvolvimento, ter em conta os objetivos da cooperação para o desenvolvimento. Para a execução desta política, o artigo 209.º do TFUE prevê, designadamente, no n.º 2, que a União pode celebrar com os Estados terceiros e as organizações internacionais competentes todos os acordos necessários à realização dos objetivos referidos no artigo 21.º do TUE e no artigo 208.º do TFUE. Daí resulta, precisamente, que a política da União no âmbito da cooperação para o desenvolvimento não se limita às medidas que visam diretamente a

19 Cf. acórdão do TJUE de 18 de julho de 2013, processo C-414/11.

erradicação da pobreza, prosseguindo também os objetivos referidos no artigo 21.º, n.º 2, TUE, entre eles o de apoiar o desenvolvimento sustentável nos planos económico, social e ambiental dos países em desenvolvimento, tendo como principal objetivo erradicar a pobreza. No Código Aduaneiro da União, encontra-se também a referência aos “interesses financeiros da União e dos seus Estados-Membros” (artigos 3.º, alínea a), 5.º, n.º 7, alínea b) e 100.º, n.º 2) e a “interesses essenciais dos produtores da União” (artigo 211.º, n.º 4, alínea b) e n.ºs 5 e 6), em expressão da consideração de pretensões que não são subjetivamente isoladas. O próprio Regulamento (UE) n.º 978/2012, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2012 (relativo à aplicação de um sistema de preferências pautais generalizadas) dá conta, no respetivo preâmbulo, que a política comercial comum da União consiste em consolidar e ser coerente com os objetivos da União no domínio da cooperação para o desenvolvimento, previstos no artigo 208.º do TFUE, nomeadamente, com a promoção do desenvolvimento sustentável, em conformidade com a decisão relativa ao tratamento diferenciado e mais favorável, à reciprocidade e à participação mais ativa dos países em desenvolvimento (“cláusula de habilitação”), em aplicação da qual os membros da Organização Mundial do Comércio (OMC) podem conceder um tratamento diferenciado e mais favorável aos países em desenvolvimento²⁰.

- iii) Na normação aduaneira de âmbito global, é do GATT 47 para o acordo que cria a OMC (protocolo de Marraquexe, que integra o GATT 94) que se constata uma evolução assinalável no que toca à assunção de propósitos atinentes ao desenvolvimento sustentável. No preâmbulo do acordo que cria a OMC, diz-se expressamente que se assume o desenvolvimento sustentável como um objetivo, em si mesmo, a alcançar por via do comércio de mercadorias. O desenvolvimento da produção e do comércio de mercadorias (e de serviços) surgem, pois, como meios para concretização do desenvolvimento sustentável, ainda que se encontre ali essencialmente reconduzido à esfera ambiental, mediante a otimização da utilização dos recursos. Também no respetivo anexo 4, relativo aos acordos comerciais plurilaterais, na declaração relativa à contribuição da OMC para uma maior coerência na elaboração das políticas económicas a nível mundial, o desenvolvimento sustentável surge aqui como resultado de uma cooperação bem-sucedida em cada área da política económica e em prol do progresso de outras áreas.

O acordo que cria a OMC já conhece uma amplitude internacional significativa, mas também fora do seu seio (perante as insuficiências, a vários

20 De resto, em novembro de 2016, a Comissão Europeia apresentou a sua abordagem estratégica para a aplicação da Agenda 2030, sendo de destacar a intenção de inclusão dos objetivos de desenvolvimento sustentável nas políticas e iniciativas da União Europeia, no sentido de o tornar um princípio orientador de todas as políticas da Comissão Europeia. Trata-se de uma intenção que, em bom rigor, não deve traduzir uma novidade, atento o teor dos preceitos normativos já identificados, que assim mesmo o ditam.

níveis, apontadas à atuação da OMC²¹) têm vindo a ser celebrados acordos internacionais entre blocos estaduais de relevância inquestionável para o comércio internacional, no âmbito dos quais é também dado expresso acolhimento ao desenvolvimento sustentável. A mero título de exemplo, no *Comprehensive Trade and Economic Agreement*, celebrado entre a União Europeia e o Canadá no Acordo de Comércio Livre entre a União Europeia e os seus Membros, por um lado, e a República da Coreia, por outro; e no acordo entre a União Europeia e o Japão para uma parceria económica, para além de os respetivos preâmbulos assumirem o desenvolvimento sustentável nas suas dimensões económica, social e ambiental como objetivo à escala global, reservam capítulos especialmente dedicados à relação entre o comércio internacional e o desenvolvimento sustentável.

4. Por uma planificação normativa no sentido do desenvolvimento sustentável

O acolhimento jurídico-normativo do desenvolvimento sustentável nos termos apresentados permite a respetiva assunção enquanto bem jurídico extrasistémico e supraestadual, numa perspetiva que permite que seja concebido como núcleo fundamental a uma base principiológica que interessará a operações de comércio internacional concretizadas à escala global e que convocam a aplicação de quadros normativos com origens distintas.

Conclui-se, assim, que o desenvolvimento sustentável conhece um consenso global, confirmado pelo respetivo acolhimento jurídico-normativo em todos os níveis da normação aduaneira, devendo servir de orientação às concretas medidas aduaneiras a adotar, seja no sentido da imposição de direitos aduaneiros, seja em prol do respetivo afastamento. Estamos perante um domínio em que considerações relacionadas com a forma como os bens produzidos (por quem, em que condições, com que materiais) se levantam a uma escala dificilmente comparável com outros quadrantes da tributação, o que permite justificar as relevantes finalidades extrafiscais que podem estar associadas à cobrança de direitos aduaneiros. Deve ser, pois, a proteção do bem jurídico *desenvolvimento sustentável* a servir de fundamento para as escolhas que, no domínio aduaneiro, são tomadas, seja pela via da intensificação das obrigações aduaneiras, seja pela oposta diminuição.

Ainda que o caminho assumido pelos mais recentes instrumentos normativos de comércio internacional pressuponha a simultânea consideração da diminuição dos direitos aduaneiros e do desenvolvimento sustentável – como se existisse aqui uma relação de causa-efeito ou de prejudicialidade – o desenvolvimento sustentável ultrapassa questões relacionadas com aquela que é apenas uma das obrigações aduaneiras identificáveis (a do pagamento), conhecendo um campo de influência

21 A este propósito, e para mais desenvolvimentos, *vide OMC 2.0. – o CETA como novo paradigma do Direito Internacional Económico?* (Francisco Pereira Coutinho, Lúcio Tomé Feteira, Ruth Santos (coord.)), Lisboa, Cedis, 2018.

alargado e que é capaz de relevar também em contextos comerciais nos quais os acordos de comércio internacional que os afastam, simplesmente, não existem ou, tendo existido, o período de tempo dentro do qual a eliminação de direitos aduaneiros vigoraria, chega ao fim.

Por outro lado, ainda que os acordos de comércio internacional conheçam um âmbito de aplicação alargado, não abrangem todas as realidades. Não existindo acordos – ou mesmo existindo, com âmbitos de aplicação material espacialmente e temporalmente limitados – a tributação aduaneira continua a ser uma realidade, sendo por via dela, precisamente (e partindo do pressuposto de que deve ser adaptada aos próprios termos em que as mercadorias são produzidas e transacionadas), que tais dimensões de sustentabilidade conseguem, pelo menos em parte, ser realizadas.

Assumindo como válido este ponto de partida, num contexto em que a produção normativa, de índole aduaneira, surge de várias frentes (estaduais, supraestaduais e privadas), em prejuízo de soluções articuladas e potenciando conflitos normativos, e num contexto, também, de constante evolução quanto aos termos em que o comércio internacional de mercadorias é concretizado, no caso de serem identificáveis casos de lacuna normativa, cumpre questionar que solução é que poderá ser assacada, em garantia de que a prossecução do desenvolvimento sustentável, no contexto aduaneiro, é satisfeita. Isto é, procura-se saber se quando o quadro jurídico-normativo interno, europeu ou internacional, em matéria de desenvolvimento sustentável associado à tributação aduaneira, se revelar inexecutável ou, até, inexistente, poderá reconhecer-se um qualquer direito à emanção de normas concretizadoras ou de um dever à feitura da regulação normativa para defesa do desenvolvimento sustentável²². É que, ainda que o desenvolvimento sustentável conheça acolhimento normativo nos termos identificados, as concretas medidas destinadas à sua efetiva concretização ficam na dependência de cada Estado (*v. g.*, que condições laborais devem ser garantidas; que quadro punitivo deve ser estabelecido).

Ora, os termos em que o desenvolvimento sustentável é acolhido pelos diplomas com relevância para a tributação aduaneira – desde logo, nos respetivos preâmbulos – servirão para, precisamente, justificar o dever de normação que impende sobre as entidades que conhecem poder de criação normativa, juridicamente relevante. Emerge, pois, um dever de agir normativamente, quando a edição de uma norma seja indispensável à proteção do interesse público, em concretização daquele que é já um dever geral dos Estados de emanar normas necessárias à proteção de bens jurídicos fundamentais. De resto, apenas através da normação é que as dimensões aqui em causa conhecerão plena efetividade e, conseqüentemente, capazes de nortear a razão.

22 A questão foi levantada, uma vez mais, e numa abordagem reconduzida, apenas, à questão ambiental, por J.J. Gomes Canotilho, “Estado constitucional ecológico e democracia sustentada”, in *CEDOUA, Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente*, n.º 8, ano IV, 2001, pp. 13 e ss.

Por outro lado, sendo adotadas medidas que contrariem propósitos de desenvolvimento sustentável, entende-se que padecem as mesmas de invalidez (inconstitucionalidade e/ou ilegalidade), atento o caráter jurídico-normativo da base principiológica apresentada e que é potenciado, desde logo, pelo efetivo acolhimento nos instrumentos jurídicos já elencados. É precisamente o reconhecimento de qualidade normativa que lhe garante operatividade, efetividade ou efeito útil.

5. Linhas conclusivas

Uma norma sem princípios é uma norma carente de iluminação. E a norma aduaneira assim o é se continuar a ser tida de uma forma desligada das mais basilares dimensões que são capazes de a enformar e que lhe estão inerentes. A assunção do desenvolvimento sustentável como bem jurídico principiológicamente refletido no quadro jurídico-normativo aduaneiro representa um contributo para a construção dessa linha orientadora, em prol de um cosmos tendente a ir ao encontro daquele que é o *busillis* das medidas adotadas no contexto do comércio internacional, à escala global: o desenvolvimento sustentável.

É certo que se está perante uma realidade complexa e esta complexidade pode potenciar o surgimento de medidas aduaneiras conflitantes, por deverem obediência simultânea a esferas do pensamento que são distintas e que são capazes de conduzir a resultados contraditórios (*v. g.*, uma medida protetora do ambiente poderá ser desvantajosa do ponto de vista económico e vice-versa).

Não existem, neste domínio, soluções prontas, vivendo-se, ao invés, de ponderações e de decisões problemáticas, até porque é precisamente por força daquela complexidade e caráter conflitual que surge a necessidade de compatibilização dos instrumentos imperativos e cooperativos, de articulação normativa, numa planificação à escala global, que implique uma responsabilidade partilhada e que pressuponha, pelo menos, que os comportamentos, no domínio do comércio internacional, não devem ser encetados à custa da natureza; à custa de outros seres humanos; à custa de outros Estados; ou à custa de outras gerações. A assunção de uma base principiológica, nos termos propostos, poderá potenciar a harmonização global das soluções, orientadas para um mesmo fim: a proteção e a promoção do desenvolvimento sustentável.