



Comissão de Economia e Obras Públicas

Parecer

Proposta de Lei n.º 257/XII/4ª (GOV)

Autora:

Ana Paula Vitorino (PS)

“Procede à alteração das normas fiscais ambientais nos sectores da energia e emissões, transportes, água, resíduos, ordenamento do território, florestas e biodiversidade, introduzindo ainda um regime de tributação dos sacos de plástico e um regime de incentivo ao abate de veículos em fim de vida, no quadro de uma reforma da fiscalidade ambiental.”



Comissão de Economia e Obras Públicas

ÍNDICE

PARTE I - CONSIDERANDOS

PARTE II - OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO PARECER

PARTE III - CONCLUSÕES



Comissão de Economia e Obras Públicas

PARTE I - CONSIDERANDOS

1. NOTA PRELIMINAR

O Governo tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 257/XII/4a, que consubstancia a proposta do Governo de alteração das normas fiscais ambientais nos sectores da energia e emissões, transportes, água, resíduos, ordenamento do território, florestas e biodiversidade, introduzindo ainda um regime de tributação dos sacos de plástico e um regime de incentivo ao abate de veículos em fim de vida, no quadro de uma reforma da fiscalidade ambiental.

A iniciativa em apreço é apresentada pelo Governo, no âmbito do seu poder de iniciativa, nos termos da alínea d) do artigo 197.º da Constituição da República Portuguesa e do artigo n.º 118.º do Regimento da Assembleia da República.

Respeita os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 119.º e nas alíneas a), b) e c) do n.º 1 do artigo 124.º do Regimento, relativamente às iniciativas em geral, bem como os previstos no n.º 2 do artigo 123.º do referido diploma, quanto às propostas de lei em particular.

Respeita igualmente os limites impostos pelo Regimento, por força do disposto nos n.os 1 e 3 do artigo 120.º do Regimento.

Por despacho da Senhora Presidente da Assembleia da República, de 23 de outubro de 2014, a citada proposta de Lei baixou à Comissão de Orçamento e Finanças para apreciação na generalidade. Ainda nessa data foi solicitada à Comissão de Economia e Obras Públicas a emissão de parecer, sobre as matérias da sua competência, tendo a iniciativa sido distribuída ao Partido Socialista e designada autora do Parecer a Deputada ora Relatora.

Nestes termos, o objeto do presente parecer restringe-se exclusivamente às matérias constantes na Proposta de Lei n.º 257/XII/4a e que se integram no âmbito da Comissão de Economia e das Obras Públicas.

2. DO OBJETO, CONTEÚDO E MOTIVAÇÃO DA INICIATIVA

A proposta de lei em apreço consubstancia uma reforma fiscal, no setor ambiental, através da alteração de diversas normas fiscais ambientais em sectores como: energia, emissões, transportes, água, resíduos, ordenamento do território, florestas e biodiversidade.

São invocados objetivos de incremento daecoinovação, eficiência na utilização dos recursos, empreendedorismo e emprego, redução da dependência energética do exterior, indução de padrões de produção e consumo mais sustentáveis, concretização eficiente das metas internacionais e diversificação das fontes de receita, assegurando competitividade económica, promoção do crescimento económico sustentável, medidas de proteção do ambiente, equilíbrio das contas públicas e neutralidade fiscal.

O Governo agrava os impostos sobre a poluição e a degradação dos recursos naturais e contempla a redução de impostos sobre os rendimentos e o aumento de benefícios fiscais em projetos de eficiência energética.

As principais medidas previstas na Proposta de Lei são as seguintes:

- Criação da tributação do carbono no sector não CELE 1;
- Agravamento das taxas do Imposto sobre Veículos (ISV), em função das emissões de CO₂;
- Criação de um regime de incentivos ao abate de veículos em fim de vida;

¹ CELE – Comércio Europeu de Licenças de Emissão

Comissão de Economia e Obras Públicas

- Revisão da taxa de recursos hídricos e da taxa geral de resíduos, de acordo, respetivamente, com o Plano Estratégico Nacional para o Sector de Abastecimento de Águas e Saneamento de Águas Residuais e do Plano Estratégico para os Resíduos Urbanos;

- Criação de uma contribuição sobre sacos de plástico, no valor de 8 (oito) cêntimos por cada saco, visando a redução da sua utilização;

- Promoção de uma repartição equitativa da derrama em projetos de exploração de recursos naturais e tratamento de resíduos que abranjam vários municípios;

- Benefícios dos prédios: com eficiência energética; objeto de reabilitação urbanística; afetos à produção de energias renováveis; com uso florestal e rústicos integrados em áreas classificadas ou protegidas, que proporcionem serviços de ecossistema em sede de Imposto Municipal sobre Imóveis;

- Reforço do Fundo para a Conservação da Natureza e Biodiversidade.

Esta Proposta de lei pretende efetuar uma reforma da tributação ambiental, aprovar um incentivo fiscal ao abate de veículos em fim de vida e criar a contribuição sobre sacos de plástico leves, introduzindo-se alterações em diversos diplomas legais, a saber:

- Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (Código do IRS), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442-A/88, de 30 de novembro;
- Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (Código do IRC), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442-B/88, de 30 de novembro;
- Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado (Código do IVA), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 394-B/84, de 26 de dezembro;
- Código do Imposto Municipal sobre Imóveis (Código do IMI), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de novembro;
- Código do Imposto sobre Veículos (Código do ISV), aprovado pela Lei n.º 22-A/2007, de 29 de junho;
- Código dos Impostos Especiais de Consumo (Código dos IEC), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 73/2010, de 21 de junho;
- Estatuto dos Benefícios Fiscais (EBF), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 215/89,

Comissão de Economia e Obras Públicas

de 1 de julho;

- Lei n.º 35/98, de 18 de julho (Define o estatuto das organizações não governamentais de ambiente e revoga a Lei n.º 10/87, de 4 de abril);
- Lei n.º 63/2012, de 10 de dezembro (Aprova benefícios fiscais à utilização das terras agrícolas, florestais e silvopastoris e à dinamização da «Bolsa de terras»);
- Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro (Estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais);
- Decreto-Lei n.º 63/2004, de 22 de março (Cria junto do Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas (IFADAP) o Fundo Florestal Permanente);
- Decreto-Lei n.º 71/2006, de 24 de março (Cria o Fundo Português de Carbono);
- Decreto-Lei n.º 178/2006, de 5 de setembro (Aprova o regime geral da gestão de resíduos, transpondo para a ordem jurídica interna a Diretiva n.º 2006/12/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de abril, e a Diretiva n.º 91/689/CEE, do Conselho, de 12 de dezembro);
-
- Decreto-Lei n.º 97/2008, de 11 de junho (Estabelece o regime económico e financeiro dos recursos hídricos);
- Decreto-Lei n.º 150/2008, de 30 de julho (Aprova o regulamento do Fundo de Intervenção Ambiental);
- Decreto-Lei n.º 171/2009, de 3 de agosto (Cria o Fundo para a Conservação da Natureza e da Biodiversidade);
- Decreto-Lei n.º 39/2010, de 26 de abril (Estabelece o regime jurídico da mobilidade elétrica, aplicável à organização, acesso e exercício das atividades relativas à mobilidade elétrica, bem como as regras destinadas à criação de uma rede piloto de mobilidade elétrica);
- Decreto-Lei n.º 50/2010, de 20 de maio (Cria o Fundo de Eficiência Energética

previsto no Plano Nacional de Ação para a Eficiência Energética);

- Decreto Regulamentar n.º 25/2009, de 14 de setembro (Estabelece o regime das depreciações e amortizações para efeitos do imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas e revoga o Decreto Regulamentar n.º 2/90, de 12 de janeiro);
- Portaria n.º 467/2010, de 7 de julho (Define o custo de aquisição ou o valor de reavaliação das viaturas ligeiras de passageiros ou mistas).

2.1 Considerações Gerais

De acordo com a Nota Técnica elaborada pelos Serviços da Assembleia da República, de 10 de novembro de 2014, é possível constatar alguns aspetos que importam ter em consideração para a apreciação da proposta de lei apresentada pelo Governo, nomeadamente o enquadramento realizado ao nível da legislação comunitária, em especial o enquadramento que é feito para os seguintes países: França e Reino Unido.

2.2 Iniciativas legislativas pendentes sobre a mesma matéria

Relativamente às matérias conexas com a fiscalidade ambiental, constata-se que ao longo desta legislatura foram já apresentadas um conjunto de iniciativas:

- Projeto de Lei n.º 154/XII/1 (PCP) - Estabelece as Bases da Política de Ambiente;
- Projeto de Lei n.º 143/XII/1 (PS) - Estabelece as Bases da Política de Ambiente (Revoga a Lei n.º 11/87, de 7 de Abril, que aprovou a «Lei de Bases do Ambiente»);
- Projeto de Lei n.º 39/XII/1 (BE) - Estabelece uma nova Lei de Bases do Ambiente;
- Projeto de Lei n.º 29/XII/1 (PEV) - Lei de Bases do Ambiente;
- Proposta de Lei n.º 9/XII/1 (Governo) - Define as Bases da Política de Ambiente.



Comissão de Economia e Obras Públicas

PARTE II - OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO PARECER

Como bem nos lembra o Professor Mário Ruivo, Presidente do CNADS, a chamada Reforma Fiscal Verde em Portugal foi lançada através da Resolução do Conselho de Ministros de 14 de julho de 1997, na qual se estabeleceram os princípios que deveriam nortear a tributação ambiental e energética e a tributação do património, exprimindo preocupações de desenvolvimento económico sustentável de conservação e de requalificação do parque habitacional, de ordenamento do território, da salvaguarda do património paisagístico e arquitetónico e da revisão do financiamento das autarquias locais (ver documento em anexo; poderá ser útil levá-lo para o debate).

Era então Primeiro-Ministro o Eng.º António Guterres e foi nessa legislatura que a Reforma Fiscal Verde foi iniciada pelo Partido Socialista.

No entanto, assinala-se o contributo do atual Ministro Jorge Moreira da Silva para o avanço deste *dossier*.

Assim, em 29 de janeiro de 2014, com a nomeação da Comissão para a Reforma da Fiscalidade Verde, presidida pelo Professor Doutor Jorge Vasconcelos, o Governo nomeou esta Comissão com a missão de proceder a uma avaliação profunda e abrangente da fiscalidade verde face aos objetivos traçados no Programa do Governo e no Guião com as Orientações para a Reforma do Estado, a par da redefinição das bases legais fundamentais do sistema de tributação ambiental e energética, incluindo, designadamente, a simplificação dessa tributação e a revisão dos respetivos elementos essenciais, de forma a promover a competitividade económica, a sustentabilidade ambiental e a eficiente utilização dos recursos, no âmbito de um modelo de crescimento sustentável mais eficaz.

Comissão de Economia e Obras Públicas

E tal ocorreu porque a anterior titular da pasta do Ambiente, a Ministra Assunção Cristas, deu passos muito tímidos nesse sentido.

A reação do Partido Socialista à Proposta da Comissão foi prudente, tendo então sido manifestada apenas a suspeita do aumento de impostos (na ordem dos 160 milhões de euros) em oposição à neutralidade fiscal anunciada.

Convém ter presente que as dúvidas sobre a neutralidade fiscal foram deixadas pelo próprio Professor Jorge Vasconcelos quando referiu que *“sem neutralidade fiscal, a Fiscalidade Verde tem impacto negativo na economia”*.

De acordo com o Presidente da Comissão, a reforma da fiscalidade verde só teria efeitos positivos na economia se ocorresse uma redução de impostos que pudesse compensar os que são aumentados e/ou criados com esta reformas e de forma equilibrada. Caso contrário esta reforma até poderia gerar efeitos negativos no PIB e mesmo na dívida pública.

Segundo ele *“A neutralidade fiscal não é uma opção, é uma necessidade intrínseca da fiscalidade verde. (...) Essa neutralidade fiscal tem de ser mantida, tem de ser garantida no futuro. Essa é uma tarefa que apenas a Assembleia da República pode garantir”*, disse, explicando que foi por essa mesma razão que na proposta de diploma entregue ao Governo essa neutralidade estava garantida para o ano de 2015.

A Comissão previa também que se a aplicação da compensação fosse feita em apenas um outro imposto, o efeito de curto prazo até podia ser positivo, mas o resultado a longo prazo acabaria por ser negativo para o PIB e para a dívida pública.

Para além deste impacto negativo em termos económicos, o Presidente da Comissão sempre referiu que a neutralidade existe a nível agregado mas não é neutra a nível das famílias e das empresas individuais, ou seja, alguns vão pagar mais impostos e outros menos, e que este efeito redistributivo é *“o efeito que se*



Comissão de Economia e Obras Públicas

pretende”, não sendo um efeito colateral da reforma de modo a corrigir ineficiências e injustiças que existem atualmente no sistema fiscal.

Em abono do trabalho efetuado pela Comissão, não podemos deixar de ter presente que uma das limitações colocadas ao grupo de trabalho foi o tempo que lhe foi dado para a apresentação de uma proposta: apenas cinco meses.

O Presidente da Comissão justificou que, com essa limitação, *“não era possível ter a pretensão de ir muito longe”*.

Assim, e relevando-se o esforço da Comissão, não se pode deixar de referir quanto à neutralidade fiscal, que é evocada com a proposta em apreço, que julgamos que a mesma é aparente.

Na verdade, e considerando a incapacidade que o Governo tem demonstrado para efetuar previsões, conforme ainda recentemente foram postas em causa as previsões constantes no Orçamento e Estado e nas GOP para 2015, por parte da Comissão Europeia, FMI e OCDE, julgamos que existem dúvidas fundadas quanto às previsões efetuadas com a receita e despesa resultante da proposta do Governo, e considera-se que haverá sempre portugueses para quem esta neutralidade fiscal não existirá.

Deste modo, a ideia de neutralidade fiscal para todos os portugueses é errada, considerando-se que a visão do Presidente da Comissão, relativa ao facto de alguns contribuintes irem pagar mais impostos e serem eles que vão suportar esta reforma, está totalmente correta.

Regista-se, igualmente, que a proposta entregue na Assembleia efetua a recuperação de algumas medidas implementadas pelo anterior Governo do Partido Socialista, e que tanto foram diabolizadas pela atual maioria e atual Governo, pese embora sejam apresentadas com algumas alterações, nomeadamente quanto aos incentivos aos carros elétricos, híbridos Plug-in, GPL e GNV, a dedução do IVA nas



Comissão de Economia e Obras Públicas

viaturas de turismo elétricas ou híbridas Plug-in e do incentivo fiscal ao abate de veículos em fim de vida para fomento da aquisição de novos veículos elétricos e híbridos Plug-in.

Na verdade, constata-se que o atual Governo desprezou todo o trabalho que o país vinha desenvolvendo nesse setor, nomeadamente por terem quase destruído todo um cluster relacionado com a mobilidade elétrica, que vinha percorrendo o seu caminho na atração de investimento estrangeiro e reforçando o papel do nosso país na utilização de renováveis.

O Governo, com as medidas agora preconizadas, tenta corrigir o erro de ter desprezado este cluster.

Constata-se, igualmente, que o Governo resolveu taxar os sacos de plástico leve, no valor de 8 cêntimos por saco, visando com essa medida reduzir a sua utilização per/capita e arrecadar receita, pese embora o valor proposto possa colocar em causa o próprio setor de produção de sacos de plástico, e com isso as empresas e postos de trabalho inerentes, face ao elevado aumento que a proposta introduz, devendo ser tido em conta que em maio último os partidos da maioria chumbaram o projeto de lei apresentado pelo PS, Projeto de Lei n.º 548/XII/3.^a, que introduzia um custo de 2 cêntimos pelos sacos de plástico não biodegradáveis, cerca de 75% menos do que o aumento que o Governo pretende agora introduzir.

Regista-se ainda que o aumento indiferenciado dos combustíveis para os transportes rodoviários se, por um lado, pode ter um efeito dissuasor no uso do transporte rodoviário individual (o que independentemente do mérito só pode ser preconizado se forem disponibilizadas alternativas de mobilidade sustentável, o que não é o caso), por outro lado, ao ser igualmente aplicado ao transporte público rodoviário vai provocar um aumento do custo dos transportes (atendendo ao peso dos combustíveis na estrutura dos custos, entre 30% a 50%) o que é contrário à aposta em padrões de mobilidade sustentável.

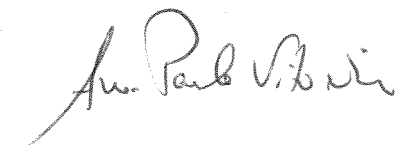
Comissão de Economia e Obras Públicas

Por último, salienta-se que a proposta do Governo prevê uma receita fiscal de 165,5 milhões de euros e uma despesa fiscal de 17,5 milhões de euros, quando a proposta da Comissão de Reforma da Fiscalidade Verde previa uma receita de 198 milhões de euros e uma despesa de 11,9 milhões de euros.

PARTE III - CONCLUSÕES

1. O Governo tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 257/XII/4ª, que *“procede à alteração das normas fiscais ambientais nos sectores da energia e emissões, transportes, água, resíduos, ordenamento do território, florestas e biodiversidade, introduzindo ainda um regime de tributação dos sacos de plástico e um regime de incentivo ao abate de veículos em fim de vida, no quadro de uma reforma da fiscalidade ambiental”*;
2. A presente iniciativa inclui uma exposição de motivos e obedece ao formulário correspondente a uma Proposta de Lei;
3. Nestes termos, a Comissão de Economia e Obras Públicas é de Parecer que a Proposta de Lei n.º 257/XII/4ª, na parte respeitante à Economia e Obras Públicas, está em condições de ser apreciada na generalidade pelo plenário da Assembleia da República.

Palácio de S. Bento, 19 de novembro de 2014



A Deputada Autora do Parecer

(Ana Paula Vitorino)



O Presidente da Comissão

(Pedro Pinto)