

Projeto de Lei n.º 461/XIV/1.ª (NINSC JKM)

Título: Programa de Investimento Ferroviário de longo Curso (PIFeLoC)

Data de admissão: 2 de julho de 2020

Comissão de Economia, Inovação, Obras Públicas e Habitação (6.ª)

Índice

- I. Análise da iniciativa**
- II. Enquadramento parlamentar**
- III. Apreciação dos requisitos formais**
- IV. Análise de direito comparado**
- V. Consultas e contributos**
- VI. Avaliação prévia de impacto**

Elaborado por: Luís Martins (DAPLEN), Belchior Lourenço (DILP),

Luís Marques, Pedro Silva (DAC)

Data: 18 de setembro de 2020

I. Análise da iniciativa

- **A iniciativa**

A presente iniciativa propõe a criação do Programa de Investimento Ferroviário de Longo Curso (PIFeLoC), que tem como objetivo cofinanciar uma rede ferroviária nacional de transporte de passageiros através de um imposto do tráfego aéreo.

Procede à alteração do Código dos Impostos Especiais de Consumo (CIEC), estabelecido pelo [Decreto-Lei n.º 73/2010, de 21 de junho](#), com a intenção de aditar um novo capítulo dedicado ao Imposto sobre o Tráfego Aéreo, altera também o Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado (CIVA), aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 394-B/84, de 26 de dezembro](#), com o intuito de eliminar o transporte por meio aéreo da Lista de Bens e Serviços Sujeitos a Taxa Reduzida.

Na exposição de motivos é referido que o transporte aéreo contribui com mais emissões de CO₂ por unidade de transporte de passageiros comparativamente com outras formas de mobilidade, e que em Portugal estas emissões antropogénicas representam cerca de 5% da totalidade. A proponente destaca o compromisso nacional com a meta da neutralidade carbónica em 2050, contudo no roteiro para o sector da aviação foi praticamente ignorado a matéria referente às emissões da aviação internacional.

Alega a autora da iniciativa que uma política ambiental que promova a descarbonização deve desincentivar o uso do transporte aéreo e, por outro, fomentar a disponibilidade de alternativas por meio de transporte terrestre, designadamente o transporte ferroviário. Muito embora seja abordada o desenvolvimento de um programa que promova uma ferrovia de transporte de passageiros, “em bitola ibérica e de velocidade elevada, bem como o respetivo material circulante, composto por comboios bi-bitola no caso das ligações internacionais, a integrar nas redes existentes em Espanha e demais países Europeus”, não decorre da iniciativa a materialização dessa estratégia de fomento.

- **Enquadramento jurídico nacional**

Nos termos da [Constituição da República Portuguesa \(Constituição\)](#), nomeadamente no n.º 4 do seu [artigo 104.º](#) (Impostos), «a tributação do consumo visa adaptar a estrutura do consumo à evolução das necessidades do desenvolvimento económico e da justiça social, devendo onerar os consumos de luxo».

Na vertente dos impostos especiais sobre o consumo, importa referir que o princípio fundamental da gestão desta tipologia de tributação decorre da circulação das mercadorias em regime de suspensão, uma vez que este mecanismo possibilita a circulação das mercadorias sem que suportem previamente a carga do imposto, por forma a evitar a existência de encargos financeiros excessivos para os contribuintes, cabendo a estes, entre outras obrigações, o fornecimento dos elementos em que assenta a liquidação e cobrança do imposto logo que as mercadorias são introduzidas no consumo.

No quadro desta tipologia de impostos, o CIEC foi aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 73/2010, de 21 de junho](#)¹, na sua [redação atual](#), revogando o regime aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 566/99, de 22 de dezembro](#)². O regime até aí em vigor concluída pela

¹ «No uso da autorização legislativa concedida pelo artigo 130.º da Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril, aprova o Código dos Impostos Especiais de Consumo, transpondo a Diretiva n.º 2008/118/CE, do Conselho, de 16 de dezembro, diploma alterado pela [Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro](#), pela [Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro](#), pela [Lei n.º 14-A/2012, de 30 de março](#), pela [Lei n.º 20/2012, de 14 de maio](#), pela [Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro](#), pela [Lei n.º 51/2013, de 24 de julho](#), pela [Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro](#), pela [Lei n.º 75-A/2014, de 30 de setembro](#), pela [Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro](#), pela [Lei n.º 82-D/2014, de 31 de dezembro](#), pela [Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março](#), pela [Lei n.º 24/2016, de 22 de agosto](#), pela [Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro](#), pela [Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro](#), pela [Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro](#), pela [Lei n.º 119/2019, de 18 de setembro](#), pela [Lei n.º 2/2020, de 31 de março](#) e pela [Lei n.º 49/2020, de 24 de agosto](#).

² «Procede à codificação do regime dos impostos especiais de consumo incidentes sobre o álcool e as bebidas alcoólicas, sobre os produtos petrolíferos e sobre os tabacos manufacturados».

harmonização comunitária das estruturas do imposto especial sobre o consumo de óleos minerais, através de duas tipologias de ação:

- A transposição para o direito interno da [Diretiva n.º 92/12/CEE, do Conselho, de 25 de fevereiro de 1992](#)³;
- A codificação da legislação repartida por diplomas avulsos, respetivamente, os Decretos-Lei n.º [52/93, de 26 de fevereiro](#)⁴, [117/92, de 22 de junho](#)⁵, [104/93, de 5 de abril](#)⁶, [123/94](#) e [124/94](#)⁷, de 18 de maio, e [325/93, de 25 de setembro](#)⁸ (ressalvando, para efeitos da matéria em apreço, o [Decreto-Lei n.º 123/94, de 18 de maio](#), que estabelece o novo regime fiscal dos produtos petrolíferos, decretado no âmbito da autorização legislativa concedida pelas alíneas a) a h) e o) do n.º 1 e pelo n.º 2 do artigo 40.^º da [Lei n.º 75/93, de 20 de dezembro](#)¹⁰, e que, à data, transpunha para a ordem jurídica interna a [Diretiva do Conselho n.º 92/81/CEE, de 12 de outubro](#)¹¹, e o artigo 2.º da [Diretiva do Conselho n.º 92/108/CEE, de 14 de dezembro](#)¹².

³ «Diretiva 92/12/CEE do Conselho, de 25 de fevereiro de 1992, relativa ao regime geral, à detenção, à circulação e aos controlos dos produtos sujeitos a impostos especiais de consumo».

⁴ «Transpõe para a ordem jurídica interna a Diretiva n.º 92/12/CEE, do Conselho, de 25 de fevereiro de 1992, relativa ao regime geral, à detenção, à circulação e aos controlos dos produtos sujeitos a impostos especiais de consumo».

⁵ «Aprova o regime jurídico da produção e comercialização do álcool etílico não vínico e cria o imposto sobre o álcool».

⁶ «Estabelece o novo regime do imposto especial sobre o consumo de bebidas alcoólicas».

⁷ «Estabelece taxas fixas do imposto sobre os produtos petrolíferos (ISP)».

⁸ «Estabelece o novo regime fiscal dos tabacos».

⁹ Relevando para a análise da temática em apreço, a alínea b) do n.º 2 do respetivo artigo 40.º da Lei n.º 75/93, de 20 de dezembro.

¹⁰ «Aprova o Orçamento do Estado para 1994».

¹¹ «Diretiva 92/81/CEE do Conselho, de 19 de outubro de 1992, relativa à harmonização das estruturas do imposto especial sobre o consumo de óleos minerais».

¹² «Diretiva 92/108/CEE do Conselho, de 14 de dezembro de 1992, que altera a Diretiva 92/12/CEE relativa ao regime geral, à detenção, à circulação e aos controlos dos produtos sujeitos a impostos especiais de consumo e que altera a Diretiva 92/81/CEE».

Segundo o regime preconizado no âmbito do Decreto-Lei n.º 566/99, de 22 de dezembro, a incidência dos impostos sobre os produtos petrolíferos decorria do artigo 70.º (Incidência objetiva), onde se definia a sujeição do imposto dos produtos previstos no seu n.º 1¹³, sendo que o artigo 71.º (Isenções) previa a isenção desses impostos, nos termos da alínea b) do n.º 1, referindo que «estão isentos de imposto os óleos minerais que comprovadamente (...) sejam fornecidos tendo em vista o seu consumo na navegação aérea».

Já no âmbito do atual regime, decorrente do Decreto-Lei n.º 73/2010, de 21 de junho, verificou-se uma aposta na clarificação das regras de tributação e na simplificação das normas e procedimentos relativos ao acompanhamento da circulação dos produtos sujeitos a impostos, entre outros objetivos. A incidência relativa ao imposto sobre os produtos petrolíferos decorre do [artigo 88.º](#) (Incidência objetiva) do diploma, sendo que as isenções aplicáveis decorrem do [artigo 89.º](#) (Isenções), que na alínea b) do seu n.º 1 refere que «estão isentos do imposto os produtos petrolíferos e energéticos que, comprovadamente (...) sejam utilizados na navegação aérea, com exceção da aviação de recreio privada».

No tocante à matéria relativa ao imposto sobre o valor acrescentado, o [CIVA](#), aprovado no âmbito do [Decreto-Lei n.º 394-B/84, de 26 de dezembro](#). Para efeitos da matéria em apreço, cumpre referir as isenções nas exportações, operações assimiladas e transportes internacionais previstas no [artigo 14.º](#) do Código acima identificado, onde consta a isenção do imposto aplicável às seguintes operações:

«1 – Estão isentas do imposto:

(...)

¹³ «a) Os óleos minerais;

b) Quaisquer outros produtos destinados a serem utilizados, colocados à venda ou a serem consumidos em uso como carburantes;

c) Os outros hidrocarbonetos, com exceção do carvão, da lenhite, da turfa ou de outros hidrocarbonetos sólidos semelhantes ou do gás natural, destinados a serem utilizados, colocados à venda ou a serem consumidos em uso como combustível».

- g) As transmissões, transformações, reparações e operações de manutenção, frete e aluguer de aeronaves utilizadas pelas companhias de navegação aérea que se dediquem principalmente ao tráfego internacional, assim como as transmissões, reparações, operações de manutenção e aluguer dos objetos incorporados nas mesmas aeronaves ou que sejam utilizados para a sua exploração;
- h) As transmissões de bens de abastecimento postos a bordo das aeronaves referidas na alínea anterior;
- j) As prestações de serviços não mencionadas nas alíneas f) e g) do presente número, efetuadas com vista às necessidades diretas das embarcações e aeronaves ali referidas e da respetiva carga;
- (...)
- r) O transporte de pessoas proveniente ou com destino ao estrangeiro, bem como o das provenientes ou com destino às regiões autónomas, e ainda o transporte de pessoas efetuado entre as ilhas naquelas Regiões;
- (...)

Adicionalmente cumpre referir que o artigo 14.º ora referenciado sofreu alterações decorrentes do artigo 2.º do [Decreto-Lei n.º 134/2010, de 27 de dezembro](#)¹⁴, e do artigo 2.º da [Lei n.º 47/2020, de 24 de agosto](#)¹⁵.

Também no âmbito da [Lista I da Tabela de Bens e Serviços a Taxa Reduzida](#) do CIVA (sendo que a atual redação do ponto 2.14 resulta das alterações produzidas pela [Lei n.º](#)

¹⁴ «Altera o Código do IVA e o Regime do IVA nas Transações Intracomunitárias, ao abrigo da autorização legislativa constante do artigo 129.º da [Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril](#), e transpõe o artigo 3.º da [Diretiva n.º 2008/8/CE, do Conselho, de 12 de fevereiro](#), a [Diretiva n.º 2009/69/CE, do Conselho, de 25 de junho](#), e a [Diretiva n.º 2009/162/EU, do Conselho, de 22 de dezembro](#)».

¹⁵ Transpõe os artigos 2.º e 3.º da [Diretiva \(EU\) 2017/2455 do Conselho, de 5 de dezembro de 2017](#), e a [Diretiva \(EU\) 2019/1995 do Conselho, de 21 de novembro de 2019](#), alterando o Código do IVA, o Regime do IVA nas Transações Intracomunitárias e legislação complementar relativa a este imposto, no âmbito do tratamento do comércio eletrónico».

[71/2018, de 31 de dezembro](#)¹⁶), cumpre fazer referência, para efeitos da temática em apreço, aos seguintes elementos:

«LISTA I

BENS E SERVIÇOS SUJEITOS A TAXA REDUZIDA

(...)

2 – Outros:

(...)

2.14 – Transporte de passageiros, incluindo aluguer de veículos com condutor. Compreende-se nesta verba o serviço de transporte e o suplemento de preço exigido pelas bagagens e reservas de lugar, bem como o transporte de pessoas no âmbito de atividades marítimo turísticas.

(...)).».

No tocante à matéria respeitante ao setor ferroviário e ao investimento a ele inerente, importa relevar que a promoção do transporte ferroviário de passageiros, nomeadamente no contexto dos Estados-Membros da União Europeia¹⁷, conduziu à necessidade de garantir a prestação deste serviço, enquanto um «serviço de interesse económico geral», quando o mesmo não seja assegurado pelo mercado, numa lógica puramente comercial. O serviço público prestado, enquanto garante da coesão territorial, da continuidade e do direito à mobilidade das populações deve ser levado em linha de conta no contrato de serviço público¹⁸, nomeadamente, ao nível das

¹⁶ Orçamento de Estado para 2019 ([texto consolidado](#)).

¹⁷ No âmbito da matéria em apreço, cumpre fazer referência ao [Decreto-Lei n.º 216/2015, de 7 de outubro](#), que «transpõe a Diretiva n.º 2014/106/EU da Comissão, de 5 de dezembro de 2014, que altera os anexos V e VI da Diretiva 2008/57/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, relativa à interoperabilidade do sistema ferroviário na Comunidade», assim como ao [Decreto-Lei n.º 217/2015, de 7 de outubro](#), que «transpõe a Diretiva n.º 2012/34/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de novembro de 2012, que estabelece um espaço ferroviário europeu único», na sua [redação atual](#).

¹⁸ O serviço público de transporte de transporte ferroviário encontra-se igualmente refletido em dois diplomas, respetivamente a [Resolução do Conselho de Ministros n.º 188-A/2018, de 31 de dezembro](#), que «delega a competência para aprovar a minuta do contrato de serviço público a

compensações financeiras previstas na legislação nacional, nos termos da [Lei n.º 52/2015, de 9 de junho](#)¹⁹, na sua [redação atual](#). Neste contexto, cumpre relevar o papel da CP – Comboios de Portugal, E.P.E., cujo objeto principal incide na prestação de serviços de transporte ferroviário de passageiros em linhas férreas, troços de linha e ramais que integram ou venham a integrar a rede ferroviária nacional, devendo operar ao abrigo de um contrato de serviço público definido nos termos do [Decreto-Lei n.º 137-A/2009, de 12 de junho](#)²⁰, na sua [redação atual](#).

A [Resolução do Conselho de Ministros n.º 45/2011, de 10 de novembro](#), que «aprova o Plano Estratégico dos Transportes para o horizonte 2011-2015», refere que o programa de investimentos atinente à ferrovia será canalizado para a aquisição de sistemas de sinalização eletrónica e telecomunicações²¹, sendo que o nível de intervenção deve ter em consideração a situação financeira do setor empresarial do Estado de transportes públicos terrestres e da infraestrutura ferroviária.

A acrescentar ao enquadramento acima referenciado, refere ainda a RCM que no contexto do «...[Memorando de Entendimento](#) relativo ao programa de auxílio financeiro externo, Portugal comprometeu-se a rever a dimensão da sua rede ferroviária, racionalizando-a de acordo com a verdadeira vocação do caminho-de-ferro, de modo a aumentar a sustentabilidade financeira do setor ferroviário». Adicionalmente, cumpre também relevar a intenção da realização de uma «avaliação técnica e económica da delineação

celebrar com a CP – Comboios de Portugal, E.P.E.¹⁸, e autoriza a despesa com a respetiva indemnização compensatória», diploma referenciado com base para a assunção dos investimentos e das despesas operacionais necessárias. Adicionalmente, cumpre também fazer referência à [Resolução do Conselho de Ministros n.º 110/2019, de 5 de julho](#)¹⁸, que «aprova um conjunto de medidas com vista à salvaguarda de um serviço público ferroviário de qualidade».

¹⁹ Aprova o Regime Jurídico do Serviço Público do Transporte de Passageiros e revoga a Lei n.º 1/2009, de 5 de janeiro, e o Regulamento de Transportes em Automóveis».

²⁰ «Aprova o regime jurídico aplicável à CP – Comboios de Portugal, E.P.E., bem como os respetivos Estatutos, e autoriza a autonomização da actividade do transporte de mercadorias, revogando o Decreto-Lei n.º 109/77, de 25 de março, que aprovou os Estatutos da Caminhos de Ferro Portugueses, E.P.».

²¹ 4.5.2.3 – Programa de investimentos sustentáveis na rede ferroviária nacional.

de um programa de longo prazo de migração de bitola ibérica para a bitola europeia, ao longo dos grandes corredores internacionais de mercadorias, de forma a assegurar a competitividade do transporte ferroviário de mercadorias, integrado no mercado nacional, ibérico e europeu»²².

No decurso da revisão do Plano acima referido, decorrente da [Resolução do Conselho de Ministros n.º 61-A/2015, de 20 de agosto](#), que aprova a versão final revista do Plano Estratégico dos Transportes e Infraestruturas – PETI3+, para o horizonte 2014-2020, foram definidas um conjunto de prioridades de investimento, onde se relevam, para efeitos da matéria em apreço, as seguintes:

- A assunção de compromissos internacionais, incluindo os bilaterais com Espanha e os que resultam do Corredor Atlântico;
- O fomento do transporte de mercadorias e em particular das exportações;
- A articulação entre os portos nacionais e as principais fronteiras terrestres com Espanha.

Através da [Resolução da Assembleia da República n.º 148/2015, de 29 de dezembro](#)²³, a Assembleia da República recomendou ao Governo a apresentação de um documento estratégico para o sistema ferroviário, que, entre outros objetivos, serviria como base a um Plano Ferroviário Nacional, cuja orientação incidia sobre a requalificação e reabilitação da rede ferroviária e em princípios de sustentabilidade, articulando os diversos sistemas de transportes num modelo em rede, sendo que o mesmo deveria incluir, definir e assegurar, entre outros objetivos, «um plano de investimentos plurianual que garanta a urgência do reforço da rede ferroviária nacional»²⁴.

A temática sobre o investimento ferroviário encontra-se atualmente enquadrada nos termos da [Resolução do Conselho de Ministros n.º 154/2019, de 23 de agosto](#), que aprova o «[Programa Nacional de Investimentos 2030](#)». Este quadro previsional,

²² 7.3 – Transporte ferroviário de mercadorias.

²³ «Plano Ferroviário Nacional».

²⁴ Alínea p) da Resolução da Assembleia da República n.º 148/2015, de 29 de dezembro.

enquanto instrumento de planeamento do próximo ciclo de investimentos estratégicos e estruturantes de âmbito nacional alinhado com a Estratégia [Portugal 2030](#), verifica na área temática dos Transportes e Mobilidade, a componente ferroviária (com 44 programas e projetos, e 58% dos investimentos previstos) entre os seus princípios orientadores e numa perspetiva de longo prazo, assim como o planeamento de investimentos estratégicos e estruturantes de promoção pública. Dentro da área temática dos Transportes e Mobilidade, 13 programas e projetos, equivalentes a um total de 4.040 Milhões de Euros, dizem respeito à Ferrovia (verificando-se adicionalmente três programas e projetos, no montante de 405 Milhões de Euros, adstritos à componente “Rodovia e Ferrovia”). A caracterização atinente à tipologia de projetos e programas de investimento associados ao setor da Ferrovia verifica as seguintes vertentes:

- Desenvolvimento dos sistemas de telemática e ITS;
- Desmaterialização e digitalização da logística nos terminais;
- Reabilitação e modernização da infraestrutura, promovendo a economia circular e a sensorização da infraestrutura²⁵;
- Aumento da capacidade e das velocidades da rede existente;
- Expansão da Rede Ferroviária Nacional;
- Preparação da rede ferroviária para as alterações climáticas;
- Melhoria dos acessos ferroviários à rede aeroportuária;
- Promoção da conectividade transfronteiriça.

Relativamente à origem das fontes de financiamento, o PNI 2030 considera as seguintes metodologias de financiamento dos investimentos identificados:

- Fontes de financiamento europeu, onde se inclui os Fundos Europeus Estruturais e de Investimento e outros fundos europeus;

²⁵ Neste contexto, cumpre fazer referência ao papel da [Infraestruturas de Portugal, S.A.](#), entidade resultante do enquadramento legal provido pelo [Decreto-Lei n.º 91/2015, de 29 de maio](#), que «Procede à fusão, por incorporação, da EP — Estradas de Portugal, S. A., na REFER — Rede Ferroviária Nacional, E. P. E., transforma a REFER em sociedade anónima, redominando-a para Infraestruturas de Portugal, S. A., e aprova os respetivos Estatutos», na sua [redação atual](#).

- Fontes de financiamento nacional, onde se inclui, essencialmente, o [Fundo Ambiental](#)²⁶ e as Receitas gerais do Estado;
- Outras fontes de financiamento, onde se inclui o financiamento direto por parte do Setor Privado ou por parte do Setor Empresarial do Estado não reclassificado.

O PNI2030 articula-se com o [Programa Nacional de Política de Ordenamento do Território \(PNPOT\)](#)²⁷, o [Plano Nacional de Reformas \(PNR\)](#), o [Roteiro para a Neutralidade Carbónica \(RNC\)](#)²⁸, a Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e da Biodiversidade (ENBC)²⁹, o Plano de Ação para a Adaptação às Alterações Climáticas (P3AC)³⁰ e o Plano de Ação para a Economia Circular (PAEC)³¹.

Segundo o PNI2030, a Rede Ferroviária Nacional apresenta as seguintes características³²:

- O setor ferroviário contribui apenas com cerca de 0,3% para o total das emissões nacionais de CO₂, representando cerca de 1% das emissões dos transportes;
- Apesar de a maioria dos troços da rede ter a capacidade instalada adequada, existem alguns que estão próximos da saturação;

²⁶ [Decreto-Lei n.º 42-A/2016, de 12 de agosto](#), na sua [redação atual](#), nomeadamente ao nível de programas como o [Programa de Apoio à Redução do Tarifário dos Transportes Públicos \(PART\)](#) ou do [Programa de Apoio à Densificação e Reforço da Oferta de Transporte Público \(PROTransP\)](#).

²⁷ «Primeira revisão do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (revoga a [Lei n.º 58/2007, de 4 de setembro](#))».

²⁸ [Resolução do Conselho de Ministros n.º 107/2019, de 1 de julho](#), que «aprova o Roteiro para a Neutralidade Carbónica 2050».

²⁹ [Resolução do Conselho de Ministros n.º 55/2018, de 7 de maio](#), que «aprova a Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e Biodiversidade 2030».

³⁰ [Resolução do Conselho de Ministros n.º 130/2019, de 2 de agosto](#), que «aprova o Programa de Ação para a Adaptação às Alterações Climáticas».

³¹ [Resolução do Conselho de Ministros n.º 190-A/2017, de 11 de dezembro](#), que «aprova o Plano de Ação para a Economia Circular em Portugal», diploma alterado pela [Resolução do Conselho de Ministros n.º 108/2019, de 2 de julho](#).

³² [PNI 2030](#) 4 – Análise Setorial e auscultação pública | 4.1 Diagnósticos setoriais | 4.1.1 Mobilidade e Transportes | Ferrovia (Pag.ºs 44 e ss)

- A maturidade e competitividade da rede nacional encontram-se ligeiramente abaixo da média da EU, situando-se em 16.º lugar na EU e 31.º no Mundo (em 137 países) no [Global Competitiveness Index, 2017-18](#);
- A procura pelo meio ferroviário tem vindo a crescer, com evoluções positivas na quota modal do transporte de mercadorias (atualmente 14,5%), apesar de ainda se encontrar abaixo da média europeia (17,4%);
- O significativo investimento em segurança reduziu o número de colhidas e colisões. Contudo, Portugal ainda está aquém da média europeia: 0,54 versus 0,30 mortes por milhão comboios.km, entre 2011 e 2015;
- A Rede Ferroviária Nacional conta com 2.558 km, tendo uma densidade inferior à média da EU (246 face a 432 km por milhão de habitantes);
- A quota modal do transporte ferroviário de passageiros em Portugal é inferior à da União Europeia, 4,2% versus 7,8%, respetivamente.

Ainda no quadro dos investimento na Ferrovia, cumpre fazer referência aos termos constantes da [Lei n.º 3/2020, de 31 de março](#), que aprova as «Grandes Opções do Plano para 2020» (GOP), referindo a necessidade de dar continuidade aos investimentos na Ferrovia, inseridos na agenda estratégica das «Alterações climáticas e valorização dos recursos», em linha com o compromisso de redução, até 2030, das emissões do setor dos transportes em 40%. Para efeitos da prossecução desse objetivo, é dado especial ênfase ao transporte ferroviário através do aumento do investimento nas redes e serviços ferroviários, donde releva o compromisso de conclusão dos investimentos previstos no [Plano Ferrovia 2020](#). Este plano é baseado no contexto do PETI3+, aprovado pela já referida Resolução do Conselho de Ministros n.º 61-A/2015, de 20 de agosto. Ainda no âmbito das GOP, importa mencionar a intenção de adoção de «(...) um Plano Ferroviário Nacional que oriente as opções de investimento no longo prazo, com o objetivo de levar a ferrovia a todas as capitais de distrito, de reduzir o tempo de viagem entre Lisboa e Porto e de promover melhores ligações da rede ferroviária às infraestruturas portuárias e aeroportuárias».

II. Enquadramento parlamentar

- **Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)**

A pesquisa efetuada à base de dados da Atividade Parlamentar (AP) não revelou, neste momento, quaisquer iniciativas legislativas, mas foram encontradas as seguintes petições sobre matéria idêntica ou conexa:

- [Petição n.º 9/XIV/1.ª](#) - Pela eletrificação e modernização da Linha do Alentejo, como uma prioridade de interesse nacional;
- [Petição n.º 32/XIV/1.ª](#) - Pela completa requalificação e reabertura da Linha do Douro (Ermesinde-Barca de Alva) e subsequente ligação a Salamanca.

- **Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)**

Na XIII Legislatura não se verificou a existência de petições sobre a matéria, mas foi apresentada a seguinte iniciativa legislativa sobre matéria idêntica ou conexa:

- [Projeto de Lei n.º 1204/XIII/4.ª \(BE\)](#) – Aprova as normas orientadoras do Plano Ferroviário Nacional e um programa de investimentos para a sua execução.

III. Apreciação dos requisitos formais

- **Conformidade com os requisitos constitucionais, regimentais e formais**

A iniciativa em apreciação é apresentada pela Deputada não inscrita Joacine Katar Moreira, ao abrigo e nos termos da alínea *b*) do artigo 156.º e do artigo 167.º da [Constituição](#), bem como da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 4.º e do n.º 1 do artigo 119.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (RAR), que consagram o poder de iniciativa da lei. Assume a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 119.º do RAR, e observa o disposto na alínea *a*) do n.º 1 do artigo 123.º do Regimento.

A iniciativa encontra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma breve exposição de motivos, cumprindo os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

Observa igualmente os limites à admissão da iniciativa estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do RAR, uma vez que parece não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

O projeto de lei em apreciação deu entrada a 30 de junho de 2020. Por despacho do Presidente da Assembleia da República, foi admitido e anunciado em reunião do Plenário a 2 de julho, baixando à Comissão de Economia, Inovação, Obras Públicas e Habitação (6.ª), no mesmo dia, como comissão competente para apreciação e emissão de parecer, com conexão às Comissões de Orçamento e Finanças (5.ª) e de Ambiente, Energia e Ordenamento do Território (11.ª).

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

O título da presente iniciativa legislativa («*Programa de Investimento Ferroviário de Longo Curso (PIFeLoC)*») traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, conhecida como lei formulário. Todavia, apesar do disposto no artigo 1.º do articulado, do título não decorre qual a alteração que visa introduzir na ordem jurídica, nem quais os diplomas que altera para realizar esse objetivo, podendo ser objeto de aperfeiçoamento formal, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final, pois segundo as regras de legística formal, «o título de um ato de alteração deve referir o título do ato alterado (...)»³³.

Com efeito, caso seja aprovada, a futura lei altera o CIEC, bem como o CIVA, pelo que se sugere o título seguinte: “*Estabelece um programa de investimento ferroviário de longo curso, procedendo à alteração do Código dos Impostos Especiais de Consumo, e do Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado, com vista ao seu financiamento.*”.

Visando uma melhor sistematização, sugere-se que se proceda à alteração do proémio do artigo 4.º, passando a constar «*É aditado um novo Capítulo IV ao Código dos Impostos Especiais de Consumo com a seguinte redação*», renumerando-se os artigos 116.º a 120.º como 115.º- A, 115.º- B, 115.º- C 115.º- D e 115.º-E. Em consequência,

³³ Duarte, D., Sousa Pinheiro, A. *et al* (2002), *Legística*. Coimbra, Editora Almedina, pág. 201.
Projeto de Lei n.º 461/XIV/1.ª (NINSC JKM)

sugere-se, ainda, que o aditamento do Capítulo V, constante do mesmo artigo, seja autonomizado através da inserção de um artigo, com a epígrafe (*Alteração sistemática ao Código dos Impostos Especiais de Consumo*, em antepenúltimo lugar no articulado com a seguinte redação: “O Capítulo IV do Código dos Impostos Especiais de Consumo passa a Capítulo V.”).

Propõe-se, igualmente, a autonomização da alteração à Lista I (*Bens e serviços sujeitos a taxa reduzida*), anexa ao Código do Imposto de Valor Acrescentado, constante no n.º 2 do artigo 5.º, através do aditamento de um novo artigo 6.º ao articulado, renumerando-se os artigos seguintes.

Em caso de aprovação esta iniciativa revestirá a forma de lei, nos termos do n.º 3 do artigo 166.º da Constituição, pelo que deve ser objeto de publicação na 1.ª série do *Diário da República*, em conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, entrando “*em vigor no dia seguinte ao da sua publicação*”, conforme com o previsto no artigo 7.º do articulado e no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, segundo o qual os atos legislativos «*entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início de vigência verificar-se no próprio dia da publicação*».

Nesta fase do processo legislativo, a iniciativa em análise não nos suscita outras questões no âmbito da lei formulário.

- **Regulamentação ou outras obrigações legais**

Caso a presente iniciativa legislativa seja aprovada, cabe ao Governo regulamentar o previsto na presente lei quanto à definição das linhas orientadoras a serem seguidas no sentido de fomentar a mobilidade elétrica nas deslocações nacionais e europeias, enquanto objetivos do Programa do XXII Governo Constitucional, da Lei n.º 5/XIV - Orçamento do Estado para 2020 (Programa Ambiente) e da Lei n.º 4/XIV - Grandes Opções do Plano para 2020-2023.

IV. Análise de direito comparado

- **Enquadramento no plano da União Europeia**

Uma política de transportes da União Europeia é um objetivo patente no [Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia](#), que se lhes refere, logo de início, como um domínio de competências partilhadas entre a União e os Estados-Membros (artigo 4.º, número 2, alínea g).

No Título VI, compreendendo os artigos 90.º a 100.º e com epígrafe *Os Transportes*, o Tratado dá corpo aos objetivos e regras de uma política comum europeia, aplicável aos transportes por caminho-de-ferro, por estrada e por via navegável e que, quanto aos transportes aéreos e marítimos, tem o seu regime estabelecido pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho de acordo com o processo legislativo ordinário (artigo 100.º). Os desideratos passam por proporcionar soluções de mobilidade eficientes, seguras e respeitadoras do ambiente para os europeus e pela criação de condições de competitividade, capazes de gerar crescimento e emprego, em linha com as assunções tomadas pela Comissão Europeia no [Livro Branco Roteiro do espaço único europeu dos transportes – Rumo a um sistema de transportes competitivo e económico em recursos](#) (COM/2011/0144 final).

Neste Livro Branco, entre as dez metas definidas para um sistema de transportes competitivo e económico em recursos, com o objetivo de reduzir em 60% as emissões de GEE, contavam-se, com importância para o transporte ferroviário, as seguintes ambições:

- “Procurar transferir para outros modos, como o ferroviário ou o marítimo/fluvial, até 2030, 30% do tráfego de mercadorias em distâncias superiores a 300 km, e mais de 50% até 2050, com a ajuda de corredores eficientes e ecológicos. O cumprimento desta meta exigirá infra-estruturas adequadas”;
- “Completar uma rede ferroviária europeia de alta velocidade, até 2050. Triplicar, até 2030, a extensão da rede ferroviária de alta velocidade existente e manter uma rede



densa de vias férreas em todos os Estados-Membros. Em 2050, o transporte de médio curso de passageiros deverá efetuar-se maioritariamente por caminho-de-ferro”;

- “Até 2050, ligar todos os aeroportos da rede de base à rede ferroviária, preferencialmente a de alta velocidade, e assegurar que todos os principais portos marítimos têm ligações suficientes ao sistema ferroviário, e ao sistema de vias navegáveis interiores se existente, para o transporte de mercadorias”;
- “Avançar na aplicação plena dos princípios do «utilizador-pagador» e do «poluidor-pagador» e no comprometimento do sector privado a eliminar distorções, incluindo as subvenções nocivas, gerar receitas e garantir o financiamento dos investimentos futuros no sector dos transportes”.

Estas e outras proposições, com grande destaque para as de tipo ambiental (“melhoria da qualidade do ambiente”, na referência do artigo 3.º, número 3 do [Tratado da União Europeia](#)), estiveram na base do Quarto Pacote Ferroviário de 2016, que culminou na adoção de novos atos legislativos: o [Regulamento \(UE\) 2016/796 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de maio de 2016, relativo à Agência Ferroviária da União Europeia e que revoga o Regulamento \(CE\) n.º 881/2004](#); a [Diretiva \(UE\) 2016/797 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de maio de 2016, relativa à interoperabilidade do sistema ferroviário na União Europeia](#); a [Diretiva \(UE\) 2016/798 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de maio de 2016, relativa à segurança ferroviária](#); e a [Diretiva \(UE\) 2016/2370 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de dezembro de 2016, que altera a Diretiva 2012/34/UE no que respeita à abertura do mercado nacional de transporte ferroviário de passageiros e à governação da infraestrutura ferroviária](#).

No que concerne à Diretiva (UE) 2016/797 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de maio de 2016, a interoperabilidade, que é o seu objeto e se pode definir enquanto “capacidade do sistema ferroviário para permitir a circulação segura e sem interrupção de comboios que cumpram os níveis de desempenho exigidos” (artigo 2.º, número 2), visa facilitar, melhorar e desenvolver os serviços internacionais de transporte ferroviário na UE e com os países não pertencentes à UE, contribuindo assim para a realização do

espaço ferroviário europeu único e para a transição para tipos de transporte mais eficientes (artigo 1.º).

Uma visão holística dos transportes na União Europeia não pode desprender-se da sua intercomplementariedade e dos impactos relativos de cada meio de transporte para o ambiente. O transporte aéreo, quando comparado com o transporte ferroviário, é proporcionalmente mais responsável pela emissão de GEE na atmosfera. A [Resolução do Parlamento Europeu, de 14 de dezembro de 2017, sobre uma Estratégia Europeia de Mobilidade Hipocarbónica](#), por exemplo, destaca a aposta no transporte ferroviário e reforça que o setor da aviação deve contribuir de forma adequada, eficaz e correta para a realização dos objetivos em matéria de clima para 2030, bem como dos objetivos do Acordo de Paris.

Em resumo, a aposta ferroviária europeia alinha as instituições europeias com o direito fundamental ao ambiente, consagrado no artigo 37.º da [Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia](#) (“Proteção do Ambiente – Todas as políticas da União devem integrar um elevado nível de proteção do ambiente e a melhoria da sua qualidade, e assegurar-los de acordo com o princípio do desenvolvimento sustentável”) e desenvolvido entre os artigos 191.º e 193.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

Um dos vetores para a sua consecução assenta na adoção de políticas com natureza fiscal, especialmente incidentes sobre produtos energéticos, eletricidade e outros óleos minerais (gasolina, gasóleo, querosene, etc.). A fiscalidade europeia dos produtos energéticos, em particular quando utilizados no transporte aéreo, foi pedra de toque de um estudo, da lavra da Comissão Europeia, contido no Documento de Trabalho sobre a Avaliação da Diretiva 2003/96/CE do Conselho, de 27 de Outubro de 2003, que reestrutura o quadro comunitário de tributação dos produtos energéticos e da eletricidade ([SWD \(2019\) 329 final](#)). A ele liga-se outro, de 2018 e igualmente da Comissão Europeia, concebido como [Relatório sobre os aspetos técnicos e legais da Diretiva 2003/96/CE, de 27 de outubro de 2003](#).

A Comissão destaca, no primeiro, o grau de subtributação a que está votado atualmente o meio de transporte aéreo. Com efeito, a [Diretiva 2003/96/CE do Conselho, de 27 de](#)

Outubro de 2003, que reestrutura o quadro comunitário de tributação dos produtos energéticos e da eletricidade, por razões de competitividade internacional, consagra no artigo 14.º, número 1, alínea b), uma isenção tributária sobre os combustíveis (óleos) aéreos, ou seja, em favor dos “produtos energéticos fornecidos para utilização como carburantes para a navegação aérea, com exceção da aviação de recreio privada”; sendo que, “para efeitos da presente diretiva, entende-se por «aviação de recreio privada», a utilização de uma aeronave pelo seu proprietário ou por uma pessoa singular ou coletiva que a possa utilizar mediante aluguer ou a outro título, para fins não comerciais e, em especial, para fins que não sejam o transporte de pessoas ou de mercadorias ou a prestação de serviços a título oneroso ou no interesse das autoridades públicas”.

A norma da diretiva em questão, pelo seu carácter vinculativo sobre os Estados-Membros (artigo 288.º do TFUE), oferece um potencial de conflito com outras ações legislativas da União Europeia, concretizadoras de metas climáticas alinhadas com o Acordo de Paris. É o caso da proposta de Lei Europeia do Clima ([Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece o quadro para alcançar a neutralidade climática e que altera o Regulamento \(UE\) 2018/1999](#) [COM/2020/80 final]), integrada no Pacto Ecológico Europeu ([Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comité económico e Social e ao Comité das Regiões](#) [COM/2019/640 final]) e na nova estratégia de crescimento e competitividade europeias de forma a que, em 2050, a Europa tenha zero emissões líquidas de gases com efeito de estufa e o crescimento económico esteja dissociado da utilização dos recursos.

Soluções fiscais já coerentes e consentâneas com o direito europeu são a criação de um imposto de passageiros, aeronaves ou atos de transporte, que internalize os danos ambientais do uso de produtos energéticos poluentes no transporte aéreo ou, no âmbito da margem de discricionariedade consentida aos Estados-Membros pela Diretiva do IVA ([Diretiva 2006/112/CE do Conselho, de 28 de Novembro de 2006, relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado](#)), a alocação de um imposto desta natureza sobre as transações envolvendo os transportes aéreos. Neste último caso, contudo, a Diretiva prevê, no artigo 148.º, que os Estados-Membros isentem de imposto as operações de transporte internacional, mais facultando, quanto a Portugal e para a

sua insularidade, a possibilidade de assimilar a transporte internacional os transportes aéreos entre as ilhas que compõem as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira e entre estas e o Continente (artigo 149.º).

- **Enquadramento internacional**

A legislação comparada é apresentada para os seguintes países da Europa: França e Reino Unido.

Países europeus

De acordo com o [levantamento](#)³⁴ elaborado pela Comissão Europeia, é possível identificar as seguintes taxas de IVA aplicáveis ao serviço de transporte aéreo doméstico de passageiros:

Estado-Membro	Taxa de IVA aplicável a transporte aéreo doméstico de passageiros ³⁵
Alemanha (DE)	19%
Áustria (AT)	13%
Bélgica (BE)	6%
Bulgária (BG)	20%
Chipre (CY)	N/A
Croácia (HR)	25%
Dinamarca (DK)	Isento
Eslováquia (SK)	20%
Eslovénia (SI)	9,5%
Espanha (ES)	10%
Estónia (EE)	20%
Finlândia (FI)	10%
França (FR)	10%

³⁴ «VAT rates applied in the Member States of the European Union (Situation at 1st January 2020)».

³⁵ A taxa de IVA aplicável em todos os Estados-Membros para a categoria de prestação de serviços de transporte de passageiros internacional é de 0%, por via de da metodologia de isenção com reembolso dos impostos pagos na fase anterior.

Grécia (EL)	24%
Hungria (HU)	27%
Irlanda (IE)	Isento
Itália (IT)	10%
Letónia (LV)	12%
Lituânia (LT)	21/9% ³⁶
Luxemburgo (LU)	3%
Malta (MT)	0%
Países Baixos (NL)	21%
Polónia (PL)	8%
Portugal (PT) ³⁷	6%
República Checa (CZ)	15 ³⁸ /21%
Roménia (RO)	19%
Suécia (SE)	6%
Reino Unido (UK)	0%

A legislação comparada, no âmbito da temática atinente ao Imposto sobre o Tráfego Aéreo, é apresentada para o seguinte Estado-Membro da União Europeia: França. Apresenta-se também a situação no Reino Unido

FRANÇA

Relativamente a França, de acordo com o portal [Service Public](#), os componentes do preço do bilhete de transporte aéreo incluem a denominada «*taxe de l'aviation civile*», valor cobrado pelo Estado com o objetivo de financiamento da [Direction générale de l'aviation civile \(DGAC\)](#) e do ordenamento do território, conforme previsto no [article 302 bis K](#) do [Code général des impôts](#) (texto consolidado). Nos termos do artigo ora referenciado, esta tipologia de imposto decorre do número de passageiros e da carga (bagagem e correio) expedida a partir de França, com as exceções ressalvadas nas alíneas a) a d) do n.º 1 e na tipologia de voos constantes no n.º 2.

Outros países

³⁶ Não consta referência sobre a diferenciação das taxas aplicáveis.

³⁷ Referência para efeitos de análise comparativa.

³⁸ Aplicável nos casos de transporte regular (agendado) de passageiros, extensível à sua bagagem.

REINO UNIDO

Relativamente ao Reino Unido, verifica-se a prática de «[Rates for Air Passenger Duty](#)», imposto este que é cobrado em função do número de passageiros e de acordo com a tarifa do destino final do respetivo passageiro. A tarifa verifica diferenciação em função da distância de Londres até à capital de destino, sendo a “Banda de Destino A” aplicada para os destinos em que a distância de Londres à capital do país de destino é inferior a duas mil milhas. Todos os restantes destinos enquadram-se dentro da “Banda de Destino B”.

A taxa de imposto aplicável verifica adicionalmente a seguinte diferenciação:

- Taxa reduzida, aplicável às viagens na classe mais baixa disponível no transporte aéreo utilizado para o efeito;
- Taxa normal, aplicável para outra classe disponível no transporte aéreo utilizado para o efeito;
- Taxa mais elevada, aplicada em aviões com peso superior a 20 toneladas, para efeitos de transporte de menos de 19 passageiros.

O histórico de valores praticados pode ser consultado [aqui](#).

V. Consultas e contributos

- **Consultas obrigatórias**

Regiões Autónomas

O Presidente da Assembleia da República promoveu, a 3 de julho de 2020, a audição dos órgãos de governo próprio da Região Autónoma dos Açores e do Governo Regional da Madeira, para emissão de parecer, nos termos do artigo 142.º do RAR, e para os efeitos do n.º 2 do artigo 229.º da Constituição.

Caso sejam recebidos pareceres, os mesmos serão disponibilizados na página da iniciativa na *Internet*.

- **Consultas facultativas**

Atendendo à matéria em causa, a Comissão pode, se assim o deliberar, solicitar os pareceres escritos da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes, I.P. (AMT), Autoridade Nacional de Aviação Civil, I.P. (ANAC), Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) e Infraestruturas de Portugal, I.P.

Foi recebido o [Parecer](#) da DECO no qual refere nada ter a obstar à iniciativa apresentada, tecendo, contudo, alguns comentários ao aditamento constante do respetivo artigo 4.º, designadamente no que concerne “o critério para eventuais isenções neste âmbito, deverá prender-se com a inexistência de alternativa viável (o que será o caso das deslocações entre as regiões autónomas e outros destinos nacionais)”.

VI. Avaliação prévia de impacto

- **Avaliação sobre impacto de género**

De acordo com a informação constante na ficha de [Avaliação Prévia de Impacto de Género \(AIG\)](#), junta pelo autor, considera-se que a iniciativa legislativa tem uma valoração neutra, dado que a totalidade das categorias e indicadores analisados, assumem essa valoração.

- **Linguagem não discriminatória**

Na elaboração dos atos normativos a especificação de género deve ser minimizada recorrendo-se, sempre que possível, a uma linguagem neutra ou inclusiva, mas sem colocar em causa a clareza do discurso.

Sem prejuízo de uma análise mais detalhada, na apreciação na especialidade ou na redação final, nesta fase do processo legislativo a redação do projeto de lei não nos suscita qualquer questão relacionada com a linguagem discriminatória em relação ao género.