



NOTA TÉCNICA

*Elaborada ao abrigo do disposto no artigo 131.º do
Regimento da Assembleia da República*

INICIATIVA LEGISLATIVA: Projecto de Lei n.º 520/X "Promove a sustentabilidade dos biocombustíveis"

DATA DO DESPACHO DE ADMISSÃO: 22.04.2008

COMISSÃO COMPETENTE: Comissão de Assuntos Económicos, Inovação e Desenvolvimento Regional

I. Análise sucinta dos factos e situações [alínea e) do n.º 2 do artigo 131.º do Regimento)]

Os Deputados do Grupo Parlamentar do BE subscritores do Projecto de Lei 520/X/3ª apresentaram esta iniciativa legislativa com vista a:

- Limitar o compromisso de Portugal para a introdução de biocombustíveis, no máximo, ao nível da meta estabelecida a nível comunitário¹;
- Estabelecer uma hierarquia de importância ao nível do cumprimento da meta; e
- Apostar nos biocombustíveis mais sustentáveis.

A iniciativa legislativa enquadra-se no contexto da actual crise alimentar, da concorrência pelo uso da terra e das culturas e, ainda, das emissões de gases para a atmosfera.

¹ Cf. disposições contidas na Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à promoção da utilização de energia proveniente de fontes renováveis (apresentada pela Comissão), COM(2008) 19 final, referida posteriormente nesta Nota Técnica.



Os Deputados dão conta da evolução do enquadramento existente nesta matéria ao nível da UE, nomeadamente quanto às metas estabelecidas pela Comissão Europeia e à posição do Parlamento Europeu sobre esta matéria, referindo as disposições existentes em matéria de critérios de sustentabilidade. É, ainda, mencionado o quadro jurídico nacional, considerando os Deputados do BE não estar previsto o cumprimento de critérios de sustentabilidade.

Os Deputados do BE apresentam os seguintes argumentos justificativos da sua proposta:

- A introdução de critérios de sustentabilidade (ambientais e sociais) garante que o apoio público em matéria de política de combustíveis é canalizado apenas para a produção ambiental e socialmente sustentável.
- O estabelecimento de prioridades permitirá a focalização na redução do consumo total de combustíveis fósseis e na promoção dos biocombustíveis mais sustentáveis.
- Os critérios de sustentabilidade propostos, sendo mais ambiciosos que os preconizados pela Comissão Europeia, seguem as recomendações de instituições comunitárias.

II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais da iniciativa e do cumprimento da lei formulário [alíneas a) e d) do n.º 2 do artigo 131.º do Regimento]

a) Conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais

A presente iniciativa é apresentada pelo grupo parlamentar do Bloco de Esquerda (BE), no âmbito do poder de iniciativa da lei, em conformidade com o disposto na Constituição (n.º 1 do artigo 167.º) e no Regimento (artigo 118.º).



Exercer a iniciativa da lei constitui um dos poderes dos deputados [alínea b) do artigo 156.º da Constituição e alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento] e um direito dos grupos parlamentares [alínea g) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e alínea f) do artigo 8.º do Regimento].

São observados os requisitos formais respeitantes às iniciativas em geral [n.º 1 do artigo 119.º e alíneas a), b) e c) do n.º 1 do artigo 124.º do Regimento] e aos projectos de lei, em particular (n.º 1 do artigo 123.º do Regimento), não se verificando violação aos limites da iniciativa impostos pelo Regimento, no que respeita ao disposto no artigo 120.º.

b) Cumprimento da lei formulário

A Lei n.º 74/98, de 11 de Novembro, estabelece regras a observar no âmbito da publicação, identificação e formulário de diplomas.

Como estamos perante uma iniciativa legislativa, observadas algumas disposições da designada “lei formulário” e caso a mesma venha ser aprovada sem alterações, apenas se pode referir o seguinte:

- Esta iniciativa contém uma disposição expressa sobre a entrada em vigor, pelo que se aplica o disposto no n.º 1 do artigo 2.º da citada lei; permitimo-nos, no entanto, sugerir a seguinte redacção para o seu artigo 11.º “A presente lei entra em vigor no dia seguinte ao da publicação da sua regulamentação”;
- O título traduz sinteticamente o seu objecto, pelo que se vier a ser aprovada, observa o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da “lei formulário”;
- Será publicada na 1.ª série do *Diário da República*, revestindo a forma de lei [alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da “lei formulário”].



III. Enquadramento legal e antecedentes [alíneas b) e f) do n.º 2 do artigo 131.º do Regimento]

a) Enquadramento legal nacional e antecedentes

A promoção da produção e da utilização de biocombustíveis e de outros combustíveis renováveis visa reduzir a dependência nacional da importação de energia, em particular da derivada do petróleo.

O Governo, com a aprovação do [Decreto-Lei n.º 62/2006, de 21 de Março](#)², transpôs para a ordem jurídica nacional a Directiva n.º 2003/30/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, que promove e cria condições para a colocação no mercado dos biocombustíveis e de outros combustíveis renováveis, em substituição dos combustíveis fósseis.

A [Resolução do Conselho de Ministros n.º 1/2008, de 4 de Janeiro](#)³, no anexo I, propõe, de entre outras metas a atingir, a aceleração da taxa de penetração dos biocombustíveis nos transportes.

A estratégia para o cumprimento das metas nacionais de incorporação de biocombustíveis nos combustíveis fósseis foi aprovada pela [Resolução do Conselho de Ministros n.º 21/2008, de 5 de Fevereiro](#)⁴.

Atendendo ao facto de os custos de produção dos biocombustíveis serem superiores aos custos de produção dos combustíveis de origem fóssil, a sua comercialização só se torna competitiva se lhes for concedida isenções fiscais. É neste contexto que o artigo 71.º-A do Código dos Impostos Especiais de Consumo, veio consagrar isenção fiscal para os biocombustíveis. O texto consolidado do Código encontra-se disponível no sítio da Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo em:

http://www.dgaiec.min-financas.pt/NR/rdonlyres/8039905C-B81B-4515-A5CE-46A397A57C2E/0/CodigoIEC_OE_%202008.pdf-site

² <http://dre.pt/pdf1s/2006/03/057A00/20502053.pdf>

³ <http://dre.pt/pdf1s/2008/01/00300/0010600141.pdf>

⁴ <http://dre.pt/pdf1s/2008/02/02500/0090700909.pdf>



A [Portaria n.º 1554-A/2007, de 7 de Dezembro](#)⁵ fixa os procedimentos de autorização de concessão de isenção de imposto sobre os produtos petrolíferos aos operadores económicos que introduzam biocombustíveis no consumo, assim como estabelece as condições de controlo do regular cumprimento dos critérios de fornecimento e ainda as consequências do seu incumprimento. Pretende aumentar o objectivo existente de 5,75 % de biocombustíveis em 2010 para 10 %.

b) Enquadramento legal do tema no plano europeu

No âmbito da legislação da União Europeia relativamente à promoção de energias renováveis, no que respeita à utilização de biocombustíveis, refiram-se:

- A [Directiva 2003/30/CE](#)⁶ do Parlamento Europeu e do Conselho, de 8 de Maio de 2003, que promove a promoção da utilização de biocombustíveis ou de outros combustíveis renováveis nos transportes, e que estipula que os Estados-Membros devem assegurar que, a partir de 2005 e até 2010, os biocombustíveis representem uma proporção mínima dos combustíveis colocados nos seus mercados, definindo para o efeito “valores de referência”.

Refira-se que em cumprimento do estabelecido nesta directiva, a Comissão Europeia apresentou, em 10 de Janeiro de 2007, um [Relatório](#)⁷ de avaliação sobre os progressos realizados na utilização de biocombustíveis e de outros combustíveis renováveis nos Estados-Membros da União Europeia. Neste relatório são abordadas, entre outras, questões relativas ao impacto económico e ambiental da promoção dos biocombustíveis e à sustentabilidade das culturas utilizadas para a sua produção, sendo também analisada a necessidade da apresentação de novas medidas legislativas neste quadro.

⁵ <http://dre.pt/pdf1s/2007/12/23601/0000200007.pdf>

⁶ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:123:0042:0046:PT:PDF>

⁷ [COM/2006/0845](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0845:FIN:PT:PDF) <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0845:FIN:PT:PDF>



- A [Directiva 2003/96/CE](#)⁸ do Conselho, de 27 de Outubro de 2003, que reestrutura o quadro comunitário de tributação dos produtos energéticos e da electricidade e que permite aos Estados-Membros, em determinadas condições, conceder benefícios ou isenções fiscais em favor dos biocombustíveis.

- A [Proposta de Directiva](#)⁹ do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de Janeiro de 2007, que altera a Directiva 98/70/CE, que estabelece especificações mínimas para a gasolina e para os combustíveis para motores diesel utilizados no transporte rodoviário e nas máquinas, tendo em vista nomeadamente à sua adequação ao progresso tecnológico dos combustíveis e à importância crescente atribuída aos biocombustíveis.

- A [Proposta de Directiva](#)¹⁰ do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Janeiro de 2008, relativa à promoção da utilização de energia proveniente de fontes renováveis. Esta proposta integra um pacote legislativo que fixará compromissos para todos os Estados-Membros relativamente à emissão de gases com efeito de estufa e à utilização de energias renováveis. A presente proposta estabelece metas vinculativas globais e nacionais em matéria de energias renováveis para 2020 e refere que a produção de biocombustíveis deve ser ecologicamente sustentável, de acordo com critérios de sustentabilidade ambiental definidos para os biocombustíveis e outros biolíquidos. Nos termos desta proposta a Directiva 2003/30/CEE é revogada com efeitos a partir de 1 de Janeiro de 2012.¹¹

⁸ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:283:0051:0070:PT:PDF>

⁹ COM/2007/18 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0018:FIN:PT:PDF>

¹⁰ COM/2008/19 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0019:FIN:PT:PDF>

¹¹ Para informação sobre o estado do processo de decisão e da posição das Instituições intervenientes ver as respectivas fichas de processo nas bases [Prelex](#) e [Oeil](#)



No que se refere aos documentos de estratégia política da União Europeia com vista à promoção da utilização de biocombustíveis, refiram-se ainda a [Comunicação da Comissão](#)¹² intitulada "Estratégia da União Europeia no domínio dos Biocombustíveis", de 8 de Fevereiro de 2006, que fixa diversos eixos políticos para a exploração do potencial dos biocombustíveis, o "[Roteiro das energias renováveis no século XXI](#)"¹³, de 10 de Janeiro de 2007, que apresenta uma visão a longo prazo para as fontes de energia renováveis na EU, e as Conclusões dos Conselhos Europeus da Primavera de Março de 2007 e 2008¹⁴, que confirmam a adopção de metas vinculativas para a quota-parte de consumo de biocombustíveis nos transportes até 2020 e salientam a necessidade de se alcançarem maiores sinergias entre políticas em matéria de alterações climáticas e de biodiversidade.

As Resoluções do Parlamento Europeu sobre as [alterações climáticas](#), de 14 de Fevereiro de 2007, sobre o [Roteiro das energias renováveis](#) na Europa, de 25 de Setembro e 2007, e sobre especificações de [qualidade dos combustíveis](#), de Janeiro de 2008, expressam a posição desta Instituição sobre esta problemática.

c) Enquadramento legal internacional

ESPANHA

O sector dos produtos combustíveis regula-se através da aplicação da [Lei n.º 34/1998, de 7 de Outubro](#)¹⁵, "*del sector de hidrocarburos*", que sofreu variadíssimas alterações, nomeadamente a [disposição adicional décima sexta](#)¹⁶, "*biocombustibles*", alterada pela [Lei n.º 12/2007, de 2 de Julho](#)¹⁷, "*por la que se modifica la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos, con el fin de adaptarla a lo dispuesto en la Directiva 2003/55/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2003, sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural*".

¹² COM/2006/43 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0034:FIN:PT:PDF>

¹³ COM/2006/848 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0848:FIN:PT:PDF>

¹⁴ Conselho Europeu de Março de 2007

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0848:FIN:PT:PDF>

Conselho Europeu de Março de 2008

http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/pt/ec/99430.pdf

¹⁵ http://www.boe.es/g/es/bases_datos/doc.php?coleccion=iberlex&id=1998/23284

¹⁶ http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/I34-1998.t6.html#dt16

¹⁷ http://www.boe.es/g/es/bases_datos/doc.php?coleccion=iberlex&id=2007/12869&codmap=



Esta disposição adicional décima sexta remete para o [Título III](#)¹⁸ a regulação deste sector, aplicando o mesmo regime que nos restantes combustíveis. O diploma de 2007 introduziu metas anuais a atingir relativamente à proporcionalidade dos biocombustíveis no total de combustíveis vendidos em Espanha.

A fiscalidade relativa aos combustíveis é aplicada pela Lei n.º 38/1992, de 28 de Dezembro, “*de Impuestos Especiales*”, em que no [capítulo VII](#)¹⁹ o [artigo 50º](#)²⁰ aplica-se especialmente aos biocombustíveis.

Os apoios aos agricultores que cultivem para produzir biocombustíveis são regulados pelo [Real Decreto n.º 1470/2007, de 2 de Novembro](#)²¹, “*sobre aplicación de los pagos directos a la agricultura y a la ganadería*”, nomeadamente o ponto 5º do [artigo 20º](#)²², e o ponto 7 do [artigo 38º](#)²³, este último relativo especificamente ao apoio ao cultivo para produção de energia.

A sustentabilidade do sector rural foi a preocupação que levou à [Lei n.º 45/2007, de 13 de Dezembro](#)²⁴, “*para el desarrollo sostenible del medio rural*”, cujo artigo 24º aborda as energias renováveis, incluindo os biocombustíveis.

IV. Iniciativas nacionais e comunitárias pendentes sobre idênticas matérias [alínea c) do n.º 2 do artigo 131.º do Regimento]

¹⁸ http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/l34-1998.t3.html

¹⁹ http://noticias.juridicas.com/base_datos/Fiscal/l38-1992.t1.html#c7.

²⁰ http://noticias.juridicas.com/base_datos/Fiscal/l38-1992.t1.html#a50b

²¹ http://www.boe.es/g/es/bases_datos/doc.php?coleccion=iberlex&id=2007/19074

²² http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/rd1470-2007.t1.html#a20

²³ http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/rd1470-2007.t2.html#c2s1

²⁴ http://www.boe.es/g/es/bases_datos/doc.php?coleccion=iberlex&id=2007/21493



a) Iniciativas nacionais pendentes

Efectuada consulta à base de dados da actividade parlamentar e do processo legislativo (PLC) apurámos a existência de uma iniciativa pendente conexas com a matéria em causa, apresentada pelo mesmo grupo parlamentar: PJR 320/X (BE) “Recomenda ao Governo que exija a suspensão da meta europeia dos biocombustíveis e não utilização de culturas alimentares. Este Projecto de Resolução recomenda ao Governo, entre outras medidas, “Que quaisquer metas de incorporação de biocombustíveis não sejam de cumprimento obrigatório para os Estados Membros mas apenas valores de referência”.

b) Iniciativas comunitárias pendentes

Proposta de Directiva²⁵ do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de Janeiro de 2007, que altera a Directiva 98/70/CE no que se refere às especificações para a gasolina, o combustível para motores diesel e o gasóleo e à introdução de um mecanismo de monitorização e de redução das emissões de gases com efeito de estufa produzidos pelos combustíveis utilizados nos transportes rodoviários e que altera a Directiva 1999/32/CE do Conselho, no que se refere às especificações para os combustíveis utilizados nas embarcações de navegação interior e que revoga a Directiva 93/12/CEE.

Proposta de Directiva²⁶ do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Janeiro de 2008, relativa à promoção da utilização de energia proveniente de fontes renováveis.²⁷

²⁵ COM/2007/18 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0018:FIN:PT:PDF>

²⁶ COM/2008/19 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0019:FIN:PT:PDF>

²⁷ Para informação sobre o estado do processo de decisão ver as fichas de processo seguintes:
COM/2007/18 - [Bases Prelex](#)
COM/2008/19 - [Bases Prelex](#)



V. Audições Obrigatórias e/ou Facultativas ²⁸(*promovidas ou a promover*)

De acordo com o disposto no artigo 141.º do RAR, não estando em causa questões que afectam o poder local, dispensa-se a consulta escrita à ANMP e à ANAFRE.

Dada a abrangência da matéria em questão, propõe-se a consulta escrita à QUERCUS – Associação Nacional de Conservação da Natureza, LPN – Liga para a Protecção da Natureza, GEOTA – Grupo de Estudos de Ordenamento do Território e Ambiente, CNA – Confederação Nacional da Agricultura e CAP – Confederação dos Agricultores de Portugal.

VI. Contributos de entidades que se pronunciaram sobre a iniciativa [alínea h) do n.º 2 do artigo 131.º do Regimento]

Os contributos que eventualmente vierem a ser recolhidos, poderão ser posteriormente objecto de síntese a anexar à nota técnica.

²⁸ (Apesar de não constar da enumeração das alíneas do n.º 2 do artigo 131.º do Regimento, entende-se que deve fazer parte da nota técnica, sempre que se justificar).



VII. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a aplicação

O Artigo n.º 8 desta iniciativa legislativa prevê a revisão da Portaria n.º 1554-A/2007 – *Fixa as regras para atribuição de quotas de isenção do imposto sobre produtos petrolíferos e energéticos (ISP)* e define que os benefícios fiscais apenas poderão destinar-se a utilizações específicas. Neste sentido, a ser aprovado, este Projecto de Lei terá impactos ao nível do Orçamento do Estado.

Assembleia da República, 12 de Maio de 2008

Os Técnicos:

Maria da Luz Araújo (DAPLEN)
Joana Figueiredo DAC)
Teresa Félix (Biblioteca)
Lisete Gravito e Rui Brito (DILP)