



Parecer da ZERO - Associação Sistema Terrestre Sustentável
no processo de consulta pública da Lei de Bases do Clima

Preâmbulo

No âmbito da neutralidade climática a atingir até meio do século, do Pacto Verde Europeu, da meta de reduzir as emissões em 55% na Europa até 2030 e dos planos nacionais de energia e clima, os países da União Europeia terão nas próximas décadas de adotar maciçamente tecnologias verdes, proteger o ambiente, reduzir a poluição e promover mudanças comportamentais de larga escala. Trata-se de um longo e exigente caminho a trilhar pela sociedade, para o qual é necessária uma lei climática que estabeleça o código, regras e destino nesse trajeto.

Uma lei do clima nacional é uma lei-quadro abrangente que funciona na política climática como um instrumento chave orientador e estruturante do governo nas suas ações. A lei visa garantir que todas as políticas contribuem para o objetivo climático e que todos os sectores da economia e da sociedade desempenham o seu papel. Há já vários países na Europa que já adotaram ou estão em processo de adoção de leis do clima, como o Reino Unido, a Dinamarca, a França, a Alemanha e a Espanha, e esperando-se que outros países se envolvam neste objetivo a breve trecho.

Em Portugal várias forças políticas têm vindo a apresentar iniciativas legislativas que visam estabelecer uma Lei (de Bases) do Clima. A ZERO entende que esta discussão ampla e esclarecida em torno da lei é crucial para obter um consenso político alargado, o qual é imprescindível para se conseguir uma lei de longo alcance na sustentabilidade climática, intra e intergeracionalmente justa, apoiada no conhecimento científico, de aplicação abrangente, tecnológica e fiscalmente neutra, assente numa colaboração entre países e na internalização dos danos ambientais pelos atores-chave.

No sentido de clarificar e enriquecer este debate, este documento faz uma súmula das posições da ZERO em relação ao mesmo.

Alinhamento das posições da ZERO em relação à Lei (de Bases) do Clima

Para uma lei climática ampla e eficaz, a ZERO entende como fundamentais a consideração dos seguintes pontos:

1. OBJECTIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

A ZERO recomenda um **ponto enquadrador nos atuais Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis das Nações Unidas**. Embora os objetivos de incorporação de energia renovável presentes nas leis sejam importantes para impulsionar a transição para um futuro com energia limpa, é opinião da ZERO que um enfoque demasiado grande nessas metas, sem um olhar abrangente nas suas

implicações, pode impedir a prossecução de objetivos mais amplos de desenvolvimento sustentável – por exemplo, a conversão e utilização de áreas para parques de energia renovável podem implicar perda de biodiversidade e/ou afetação de terrenos com outros usos relevantes. A incorporação de energia renovável não é um fim em si mesmo, mas um meio de atingir objetivos sociais mais abrangentes, como os de uma sociedade mais próspera, saudável e justa, aos quais a incorporação de energia renovável se deve subordinar. Num mundo pós-COVID-19 repleto de incertezas, os objetivos simples de incorporação de renováveis podem tornar-se particularmente simplistas, tendo em conta a complexidade e interligação dos desafios em causa, correndo o risco de não se coadunarem com políticas públicas devidamente ponderadas.

2. CONSELHO CLIMÁTICO INDEPENDENTE

Em geral, as propostas de lei preveem a criação de um **comité composto por especialistas** com a missão de pronunciar-se sobre o planeamento, execução e avaliação da política em matéria de clima, bem como servir para clarificar a discussão pública sobre a condução dessa política. **Na ZERO reconhecemos a importância desta figura**, a qual defendemos que esteja indubitavelmente na lei.

Contudo, nem todas as propostas são suficientemente enfáticas ou explícitas da **independência que a ZERO considera ser fundamental existir em tal órgão**, em particular do Governo e de grupos de interesse. A ZERO recomenda que a sua estrutura, composição e orgânica **não sejam definidos em lei autónoma, mas sim na própria Lei do Clima**, e que o exercício do cargo de membro da comissão seja bem tipificado, nomeadamente através da definição das suas incompatibilidades. **Estas incompatibilidades deverão incluir** a qualidade de membro de outros conselhos, comissões, ou de órgãos de soberania, de empresas ou de partidos políticos ou estruturas conexas com **funções de fiscalização ou controlo de natureza análoga** ou conflituante de interesses; esta incompatibilidade deve ser retroativa até um período não inferior a cinco anos.

3. A NECESSIDADE DE ORÇAMENTOS DE CARBONO

Em linha com o que tem sido incorporado em Leis do Clima noutros países, a ZERO defende que sejam considerados ‘orçamentos de carbono’ a cada cinco anos. De acordo com as metas estabelecidas, e face à variação anual que existe nas diferentes atividades emissoras de gases com efeito de estufa, são estabelecidos tetos ou quantidades totais de emissão que são geridas ao longo de períodos mais extensos que o anual, em geral, quinquénios. Há assim uma maior garantia de cumprimento dos objetivos estabelecidos, nomeadamente pela antecipação de ações de redução se necessário. Esses orçamentos de carbono deverão ser estabelecidos em medidas de **CO₂ equivalente**, considerando, portanto, o efeito de estufa do **dióxido de carbono, do metano, do óxido nítrico e dos gases fluorados**. A ZERO sugere que para alguns setores possam ser adotados de **tetos individuais para estes gases**, i.e., um orçamento global e eventuais sub-orçamentos desagregados para os vários gases de efeito de estufa.

4. TRANSPORTES/MOBILIDADE

Enquadramento

Em Portugal as emissões no setor dos transportes aumentaram nos anos da retoma económica após a crise de 2010-2014, sendo responsável por cerca de 25% das emissões totais. Portugal é na UE o segundo Estado Membro em que a distribuição modal mais é dominada pelo transporte privado em ligeiros de passageiros, com cerca de 88% das deslocações a fazerem-se desse modo, com grandes

implicações para o clima. A ZERO entende que uma redução das emissões no sector dos transportes se faz pela sua eletrificação mas, não menos importante, por uma deslocação modal do transporte privado para o público e pelo recurso à mobilidade suave.

As vendas de **carros a empresa** representam uma grande fatia do mercado de automóveis, sendo que estes carros **percorrem cerca de 2,25 vezes mais quilómetros que os privados, poluindo proporcionalmente**. Por outro lado, o custo total de propriedade (aquisição, manutenção e depreciação) de veículos 100% elétricos empresariais é já mais baixo que o de veículos a combustão, e a tendência é para a diferença aumentar. Não obstante, os gestores de frotas empresariais continuam esmagadoramente a optar por veículos a combustão, comportamento que importa corrigir. Há ainda a notar que estes automóveis empresariais são cedo descomissionados para o mercado de usados, o qual representa uma fatia importante do comércio automóvel, dentro do qual os automóveis elétricos podem ganhar uma desejável quota por esta via.

A ZERO considera ainda **os subsídios a carros não 100% elétricos deverão ser progressivamente retirados até 2022**, para evitar fenómenos como o atual no mercado português em que as vendas de veículos elétricos são dominadas por veículos poluentes do tipo híbridos *plug-in*.

No período pré-covid19, o setor da aviação encontrava-se em franca expansão, sendo responsável nessa altura já por cerca de 5% do efeito climático das emissões de gases com efeito de estufa com origem antropogénica. A COVID-19 interrompeu esse percurso, mas é expectável que a aviação retome o curso em que estava num futuro mais ou menos distante. Contudo, **a aviação internacional tem-se mantido arredada das metas de redução de gases com efeito de estufa e do Acordo de Paris**, o que mina a transição energética. As emissões das viagens aéreas internacionais têm-se mantido fora dos inventários nacionais das emissões que estão na base dos objetivos climáticos. A ZERO considera esta uma situação de hipocrisia climática, e recomenda que **as emissões dos voos aéreos com partida de Portugal em CO2-eq, incluindo neste todo o efeito climático dessas emissões, devem passar a ser incluídas nas emissões nacionais**, e portanto devem também fazer parte dos objetivos de redução de emissões. Neste contexto, no nosso entender, a aviação deverá ser incluída nas metas climáticas para 2030 e 2050 da União Europeia e à escala de Portugal.

Portugal deve **ainda retirar todas as isenções fiscais existentes nas viagens aéreas nacionais**, aplicando nomeadamente uma taxa sobre o combustível que reflita as emissões implícitas nessas viagens (taxa de carbono), sendo os fundos alocados ao desenvolvimento do Plano Ferroviário Nacional. O IVA deverá ser aplicado na sua integralidade.

O sector marítimo beneficia também de grandes benefícios fiscais, que representam importantes somas na forma de isenções nos impostos sobre combustíveis fósseis ao abrigo da Diretiva Tributação da Energia da UE e da legislação nacional. Contudo, **cada tonelada de CO2 emitida por navios é tão nefasta como emitida por veículos automóveis**, não existindo razão ambiental para essas isenções.

Recomendações

Dado o exposto, a ZERO entende que na Lei do Clima deverá ficar explícito que o Estado Português:

- a) suporta no contexto da UE iniciativas conducentes ao fim das isenções fiscais nas viagens aéreas internacionais;
- b) conduzirá políticas conducentes a que as emissões dos voos aéreos internacionais com partida de Portugal, dadas em CO2-eq, incluindo neste todo o efeito climático dessas

emissões, sejam incluídas nas emissões nacionais, e portanto devem também fazer parte dos objetivos de redução de emissões;

- c) promoverá o fim da comercialização de veículos ligeiros de passageiros e de mercadorias com motor de combustão, incluindo híbridos e híbridos plug-in, anunciando uma data para esse término, e assegurará a existência de todas as condições necessárias para o efeito, nomeadamente infra-estruturais e fiscais. Essa data deverá ser, o mais tardar, 2035, e deverá ficar prevista a possibilidade da sua antecipação conforme o desenvolvimento da mobilidade verde, nomeadamente a nível tecnológico, de preços e de infra-estrutura de suporte (e.g. rede de carregamento de veículos elétricos);
- d) adicionalmente, nas frotas de automóveis de empresas, incluindo as de *leasing*, e na frota de automóveis do Estado Português, a lei deverá prever a proibição da inclusão de novos automóveis com motores de combustão a partir de 2030. Este objetivo deverá poder ser antecipado conforme a conjuntura. Ademais, no entender da ZERO, deverão existir patamares de introdução de veículos elétricos nas frotas, fixados anualmente de forma progressiva até 2030, sendo que a fatia de novos veículos elétricos incorporados nas frotas empresariais e do estado deve sempre ser maior que a fatia das vendas globais de veículos eléctricos (recomendamos uma majoração mínima de 10 pontos percentuais).
- e) apoiará no contexto da UE um alinhamento da tributação do sector marítimo com as políticas energéticas e climáticas europeias, alinhando-a com os objetivos climáticos para 2030 e a neutralidade climática até 2050. No capítulo nacional, a lei deverá prever que as viagens em cruzeiro devem ser sujeitas a uma tributação proporcional à pegada carbónica das viagens.

5. NEUTRALIDADE CLIMÁTICA

As **propostas nem sempre são completamente explícitas quanto ao desígnio de neutralidade, se carbónica, se climática**. Se não incluir somente o dióxido de carbono, mas também os restantes gases com efeito de estufa, nomeadamente metano, óxido nitroso e gases fluorados, deve-se falar de neutralidade climática e não carbónica (veja-se, a propósito, a Estratégia Europeia para o Metano, divulgada recentemente). É relevante que ao longo de toda a proposta de lei se explicita que as metas são em termos climáticos (CO₂eq) e não apenas para o dióxido de carbono (CO₂).

6. AMBIÇÃO

Embora não seja obrigatório ou mesmo apropriado a inclusão de metas específicas de emissões numa Lei do Clima, se tal figurar, considerando que a meta de reduções inscrita no PNEC para 2030 é de -45% a -55% de emissões de CO₂eq, **recomendamos uma meta para 2030 mais ambiciosa, de pelo menos -60% em relação a 2005, sem sumidouros**. Se tal acontecer, isso corresponde a emissões em 2030 de 34,2 Mt CO₂eq sem sumidouros (uma redução de 42% em relação às emissões de Portugal em 1990, e de cerca de 50% em relação ao período imediato pré-pandemia e com centrais a carvão ainda em operação), e permitirá a Portugal cumprir a sua quota-parte no esforço global para cumprir o Acordo de Paris.

7. PARTICIPAÇÃO PÚBLICA

A participação do público é fundamental numa lei de cariz ambiental, devendo efectivamente pesar na tomada de decisões, reforçando a democracia e a supervisão democrática. Por isso, está ampla e firmemente incorporada no edifício legislativo legal ambiental internacional e nacional. Não

obstante, o Estado mantém um alto grau de controlo do processo decisório, determinando a extensão, o conteúdo e o impacto da participação pública, o que, no entender da ZERO, mina o princípio da participação pública.

Por isso, embora os projectos de uma maneira geral prevejam instrumentos de consulta pública, mais ou menos detalhados, parece-nos crucial **dotar a Lei do Clima de um regime próprio que conceda à participação pública um peso decisivo na tomada de decisão**; nomeadamente, a ZERO entende que os pareceres dos poderes locais (autarquias e freguesias), dos movimentos de cidadãos e das ONGAs com conhecimento relevante devem ser devidamente acautelados na legislação do clima.

A ZERO sugere ainda que a lei preveja a adoção em Portugal da figura de **Assembleia Climática de Cidadãos**, que reúne cidadão de todas as esferas da sociedade numa amostra estratificada e representativa da população para discutir a emergência climática e formas de a enfrentar. Os membros da assembleia aprendem sobre o assunto, discutem-no, deliberam sobre ele, e fazem recomendações sobre políticas públicas. Estas recomendações espelham o sentimento e opinião geral da sociedade, e por isso têm especial legitimidade e aceitação quando adotadas pelos decisores políticos. Trata-se de um modelo de grande sucesso em países como o Reino Unido, fulcral no estabelecimento futuro de uma verdadeira democracia ambientalmente participativa e deliberativa.

Deve ainda, nos termos da Convenção de Aarhus, ser concedido aos cidadãos o direito de acesso aos documentos administrativos relacionados com processos de decisão de projetos que gerem um acréscimo de emissões de gases com efeito de estufa.

8. DIREITOS PROCESSUAIS

Ao contrário do que acontece na Lei de Bases do Ambiente, em geral as propostas não preveem direitos processuais, não dotando os cidadãos de direitos que lhes permitam interferir nos processos de decisão pública em matéria climática. Embora estes direitos possam vir a ser previstos futuramente, a ZERO **considera importante eles estarem já patentes na Lei do Clima, conferindo aos cidadãos e organizações civis a possibilidade de intervir no estabelecimento de políticas que considerem danosas**. Nesse sentido, a ZERO recomenda a inclusão de um artigo explícito dos Direitos Processuais em Matéria de Clima, análogo ao Artigo 7º da Lei de Bases do Ambiente.

9. APOIO NA CIÊNCIA

A ZERO defende, como posição de princípio, que as **decisões políticas de carácter ambiental, incluindo as com implicações no clima, devem ser firmemente apoiadas na ciência**, que, através de estudos recorrentes ao estado da arte, enquadra racionalmente os problemas, aponta objectivos, e produz informação de suporte à decisão política, identificando as contrapartidas das opções existentes. Por isso, é entender da ZERO que a Lei do Clima deverá explicitar que a política climática assenta na ciência e no conhecimento.

10. FINANCIAMENTO

Financiamento sustentável é entendido como apoio financeiro disponibilizado de forma transparente conducente ao bem-estar societal, fazendo reduzir a pressão sobre o meio ambiente levando em consideração aspetos sociais e de governança. A **ZERO entende que a Lei do Clima deve subjugar o investimento público e privado com recurso a fundos públicos aos princípios do**

financiamento sustentável, nomeadamente adotando a Taxonomia Europeia na aferição dos projetos que a ele têm direito.

11. ETIQUETAGEM CARBÓNICA

A etiquetas de pegada carbónica são rótulos aplicados em produtos de consumo que refletem as emissões de dióxido de carbono envolvidas no processo de fabricação, transporte e reciclagem desses produtos, atribuindo uma pontuação. Trata-se de uma informação relevante de prestar aos consumidores, que poderá ter fortes implicações nas escolhas de consumo, e, portanto, poderá trazer grandes benefícios ambientais. Para isso, deve ser estabelecido um regulamento do sistema de etiquetagem de pegada carbónica, nomeadamente onde constem as regras de normalização das etiquetas e critérios para atribuição da pontuação. É opinião da ZERO que a **Lei do Clima deverá lançar as fundações para aplicação de tal sistema em Portugal**, o qual, sugerimos, deverá estar em vigor até ao fim de 2023.

12. NEUTRALIDADE TECNOLÓGICA

Uma vez que a tecnologia evolui de forma rápida, incluindo os seus custos e o surgimento de novas tecnologias, **uma Lei do Clima deve ser do ponto de vista tecnológico o mais neutral possível**. Assim, no entender da ZERO, não deverão constar na lei incentivos a tecnologias específicas que, por mais promissoras que possam ser na atualidade, como é o caso do hidrogénio e em menor grau o da captura de carbono, poderão perder atratividade ou relevância no futuro.