



Projecto de Lei n.º 157/XVI/1.^a

Procede à adaptação da Lei de Enquadramento Orçamental ao disposto na Lei de Bases do Clima

Exposição de motivos

De acordo com dados apresentados pela ZERO – Associação Sistema Terrestre Sustentável e pela Global Footprint Network, Portugal entra hoje, dia 28 de Maio, em défice climático, ou seja, os recursos naturais consumidos são superiores à sua capacidade para fornecer os recursos naturais necessários às atividades desenvolvidas (produção e consumo). A dívida climática nacional é tão grande que se cada pessoa no Planeta vivesse como uma pessoa média portuguesa, a humanidade exigiria cerca de 2,9 planetas para sustentar as suas necessidades de recursos.

Estes dados devem preocupar-nos enquanto país e exigem que uma mobilização geral para a ação com medidas transversais que mais que assegurem a redução pegada ecológica, permitam ao país atingir e até antecipar as metas nacionais e internacionais de neutralidade climática.

Conforme o PAN vem enfatizando desde 2022, uma das formas de o conseguir passa por garantir o pleno cumprimento de cada uma das exigências e orientações da Lei de Bases do Clima, aprovada pela Lei n.º 98/2021, de 31 de dezembro – que, relembre-se, está em vigor desde dia 1 de fevereiro de 2022 -, algo que ao que sabemos nem sempre está a ser assegurado.

A Lei de Bases do Clima resultou de um debate alargado que foi lançado na Assembleia da República pelo PAN através do Projeto de Lei n.º 131/XIV/1.^a e contou com o contributo de outros partidos, dando origem a um texto conjunto que foi aprovado, a 5 de Novembro de 2021, com votos a favor de PS, PSD, BE, CDS-PP, PAN, PEV e CH, a abstenção do PCP e o voto contra da IL, e deu origem à Lei n.º 98/2021, de 31 de Dezembro.

Para o PAN a aprovação da primeira Lei de Bases do Clima em Portugal, com todos os avanços que nela se consagram, constitui um importante passo no combate à emergência climática que

estamos a viver e um compromisso geral no sentido da existência de políticas públicas alinhadas com esse combate e com o respeito pela evidência científica.

Na Lei de Bases do Clima, aprovada pela Lei n.º 98/2021, de 31 de dezembro, parte-se de uma visão holística que entende que os desafios colocados pela emergência climática têm implicações diversas e a diversos níveis das nossas vidas, nomeadamente ao nível das finanças públicas, pelo que as políticas orçamentais e financeiras do país deverão ter em conta os objetivos de redução de emissões e prever meios para fazer face aos efeitos adversos dessas alterações. Desta forma, esta Lei de Bases dedica a seção I, do capítulo V, ao processo orçamental e fiscalidade verde, prevendo no artigo 28.º um conjunto de princípios orientadores em matéria climática, dos quais se destacam a exigência de transparência relativamente ao financiamento ou tributação das atividades que contribuam, mitiguem ou adaptem o território e a sociedade às alterações climáticas, e a eliminação progressiva até 2030 dos subsídios fixados em legislação nacional relativos a combustíveis fósseis. Na mesma secção prevê-se ainda, por um lado, a obrigação de a Proposta de Lei de Orçamento do Estado passar a incluir explicitamente uma previsão das emissões de gases de efeito de estufa para o ano económico a que respeita, uma dotação orçamental para fins de política climática e uma estimativa do contributo das medidas inscritas para o cumprimento das metas previstas na Lei de Bases do Clima. Por outro lado, exige-se que a Conta Geral do Estado passe a identificar as medidas executadas pelo Governo em matéria de política climática, a indicar a execução orçamental consolidada das iniciativas de ação climática dos vários programas orçamentais e a apresentar uma estimativa da redução obtida ou prevista de gases de efeito de estufa para cada uma das medidas.

Não obstante o facto de estas disposições constituírem avanços inequívocos para as finanças públicas e o processo orçamental, existem aspetos que merecem uma clarificação sob pena de algumas disposições da Lei de Bases do Clima poderem ficar por cumprir ou até mesmo inutilizadas.

Esta clarificação foi exigida publicamente pelo Conselho de Finanças Pública, através de um texto de NAZARÉ DA COSTA CABRAL, CARLOS MARINHEIRO e MIGUEL ST. AUBYN¹, que, lembrando que as

¹ Nazaré da Costa Cabral, Carlos Marinheiro e Miguel St. Aubyn (2022), A nova Lei de Bases do Clima e a erosão das regras do processo orçamental, disponível em:

finanças públicas só se manterão sustentáveis se o combate às alterações climáticas for bem-sucedido e alertando para o crescente fenómeno da erosão das regras orçamentais, afirmou que estas disposições com relevância orçamental, consagradas na secção I, do capítulo V, da Lei de Bases do Clima deveriam ser transpostas para a Lei de Enquadramento Orçamental, sob pena de incumprimento do disposto no artigo 106.º, n.º 1, da Constituição, e do seu total esvaziamento. Neste texto afirma-se de forma lapidar que “matérias orçamentais, como o processo orçamental e a organização do Orçamento do Estado, devem constar desta Lei de Enquadramento Orçamental, e apenas desta, e não de outras leis, ainda que de valor reforçado, como as leis de base. Se porventura isso não sucede numa primeira fase (como agora na Lei de Bases do Clima), tais matérias só serão efetivamente trazidas para o campo do enquadramento orçamental e assumidas como integrando o nosso sistema orçamental quando contempladas na Lei de Enquadramento Orçamental: daí que a reposição da conformidade perante a Constituição da República Portuguesa deva obrigar, o quanto antes, a uma alteração da Lei de Enquadramento Orçamental, para que esta passe a incluir também essas novas regras de processo e de estruturação orçamental, nomeadamente as acima referidas no campo da programação orçamental”.

Perante o exposto, afigura-se como necessária uma revisão urgente da Lei de Enquadramento Orçamental que, mais que garantir a conformidade com o disposto na Constituição, assegure que as disposições com relevância orçamental, consagradas na secção I, do capítulo V, da Lei de Bases do Clima não vão ficar por cumprir nos próximos processos orçamentais.

Assim, com a presente iniciativa, o PAN, seguindo as recomendações do Conselho de Finanças Públicas nunca transpostas na anterior legislatura, propõe que se proceda à alteração da Lei de Enquadramento Orçamental por forma a adaptá-la às novas exigências da Lei de Bases do Clima e a garantir que as disposições com relevância orçamental, consagradas na secção I, do capítulo V, passam a estar consagradas, também, na Lei de Enquadramento Orçamental.

Por outro lado, seguindo também as recomendações do Conselho de Finanças Públicas, o PAN propõe que o Conselho para a Ação Climática passe a ter de colaborar com o Conselho de Finanças Públicas, nomeadamente através da solicitação de pareceres, quando estejam em

causa matérias orçamentais, financeiras ou referentes à sustentabilidade das contas públicas. A previsão da necessidade de uma articulação do Conselho para a Acção Climática com o Conselho de Finanças Públicas é importante uma vez que este o Conselho de Finanças Públicas é um órgão independente que tem por missão pronunciar-se sobre a sustentabilidade de longo prazo das finanças públicas e fiscalizar o cumprimento das regras orçamentais numéricas, que são atribuições de enorme utilidade para o combate às alterações climáticas.

Pelo exposto, e ao abrigo das disposições constitucionais e regimentais aplicáveis, a abaixo assinada Deputada Única do PESSOAS-ANIMAIS-NATUREZA, apresenta o seguinte Projeto de Lei:

Artigo 1.º

Objeto

A presente lei assegura a **adaptação** da Lei de Enquadramento Orçamental ao disposto na Lei de Bases do Clima, procedendo para o efeito:

- a) à sexta alteração à Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada em anexo à Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, alterada pelas Leis n.ºs 114/2017, de 29 de dezembro, 2/2018, de 29 de janeiro, 37/2018, de 7 de agosto, 41/2020, de 18 de agosto, e 10-B/2022, de 28 de Abril;
- b) à primeira alteração à Lei de Bases do Clima, aprovada pela Lei n.º 98/2021, de 31 de Dezembro.

Artigo 2.º

Alteração à Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro

São alterados os artigos 37.º, 38.º e 66.º da Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, na sua redacção actual, que passam a ter a seguinte redacção:

«Artigo 37.º

[...]

1 - [...].

2 - [...]:

- a) [...];

- b) [...];
- c) [...];
- d) [...];
- e) [...];
- f) [...];
- g) [...];
- h) [...];
- i) [...];
- j) [...];
- k) [...];
- l) [...];
- m) [...];
- n) [...];
- o) [...];
- p) [...];
- q) [...];
- r) [...].

3 - [...]:

- a) [...];
- b) [...];
- c) [...];
- d) [...];
- e) [...];
- f) [...];
- g) [...];
- h) [...];
- i) [...];
- j) [...];
- k) [...];

l) As medidas a adotar pelo Governo em matéria de política climática, a dotação orçamental consolidada a disponibilizar para a execução da política climática nos vários programas orçamentais e uma estimativa do contributo das medidas inscritas para o cumprimento das metas previstas na Lei de Bases do Clima, aprovada pela Lei n.º 98/2021 de 31 de Dezembro.

4- A proposta de lei do Orçamento do Estado deve consolidar numa conta **uma** dotação orçamental para fins de política climática e incorpora os cenários climáticos nos modelos que subjazem às previsões e cenários macroeconómicos que a sustentam, devendo incluir explicitamente uma previsão das emissões de gases de efeito de estufa para o ano económico a que respeita.

Artigo 38.º

[...]

1 - [...].

2 - [...].

3 - [...].

4 - [...].

5 - [...].

6 - No âmbito do exame e da discussão da proposta de lei do Orçamento do Estado, a Assembleia da República, solicita ao Conselho para a Ação Climática a elaboração de parecer sobre a mencionada proposta de lei, sem prejuízo da possibilidade de realização de audição nos termos do número anterior.

7 – (anterior n.º 6).

8 – (anterior n.º 7).

Artigo 66.º

[...]

1 - [...].

2 - [...].

3 - [...].

4 – O relatório mencionado no número 2 deve identificar as medidas executadas pelo Governo em matéria de política climática, indicar a execução orçamental consolidada das iniciativas de ação climática dos vários programas orçamentais e apresentar uma estimativa da redução obtida ou prevista de gases de efeito de estufa para cada uma das medidas.

4 – (anterior n.º 4).

5 – (anterior n.º 5).

6 - A Conta Geral do Estado é igualmente submetida, dentro do prazo referido no n.º 1, a certificação do Tribunal de Contas e a parecer do Conselho para a Ação Climática, que devem ser emitidos até 30 de setembro.»

Artigo 3.º

Aditamento à Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro

É aditado à Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, na sua redação atual, o artigo 13.º-A, com a seguinte redação:

«Artigo 13.º-A

Princípios orientadores em matéria climática

As políticas orçamentais e fiscais devem respeitar os seguintes princípios orientadores em matéria climática:

- a) Financiamento europeu adequado dos investimentos e atividades necessários ao cumprimento dos objetivos da política climática, respeitando o custo-eficácia;
- b) Transparência orçamental e especificação no financiamento ou tributação das atividades que contribuam, mitiguem ou adaptem o território e a sociedade às alterações climáticas;
- c) Eliminação progressiva até 2030 dos subsídios fixados em legislação nacional, diretos ou concedidos através de benefícios fiscais, relativos a combustíveis fósseis ou à sua utilização;
- d) Esforço justo e progressivo em matéria de tributação e de dotação orçamental no que respeita à capacidade contributiva e ao comportamento sujeito a tributação;

- e) Fiscalidade como instrumento de transição para a neutralidade, reforçando a aplicação da taxa de carbono e aplicando uma maior tributação sobre o uso dos recursos;
- f) Consignação das receitas da fiscalidade verde para a descarbonização, a transição justa e o aumento da resiliência e capacidade de adaptação às alterações climáticas;
- g) Contribuição da fiscalidade para a eficiência na utilização dos recursos, a redução da utilização de combustíveis fósseis, através da correção de incentivos perversos, a proteção da biodiversidade, a utilização sustentável do solo, do território e dos espaços urbanos, a indução de padrões de produção e de consumo mais sustentáveis, e para fomentar o empreendedorismo e a inovação tecnológica, a criação de emprego e o desenvolvimento económico sustentável;
- h) Fiscalidade como instrumento de internalização das externalidades negativas para o clima, de modo a promover a competitividade económica, a sustentabilidade e a coesão social e territorial.

Artigo 4.º

Alteração à Lei n.º 98/2021, de 31 de dezembro

É alterado o artigo 13.º da Lei n.º 98/2021, de 31 de dezembro, na sua redacção actual, que passam a ter a seguinte redacção:

«Artigo 13.º

[...]

1 - [...].

2 - [...].

3 - [...]:

a) [...];

b) [...];

c) [...];

d) [...];

e) [...];



f) [...].

4 - f) [...].

5 – O CAC deverá solicitar a colaboração com o Conselho de Finanças Públicas, nomeadamente através de pareceres, quando estejam em causa matérias orçamentais, financeiras ou referentes à sustentabilidade das contas públicas.»

Artigo 5.º

Entrada em vigor

A presente lei entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação.

Assembleia da República, Palácio de São Bento, 28 de Maio de 2024

A Deputada,

Inês de Sousa Real