

PROJETO DE LEI N. 461/ XIV / 1ª

Programa de Investimento Ferroviário de Longo Curso (PIFeLoC)

Fundamentação

De acordo com o último relatório do Painel Intergovernamental para as Alterações Climáticas [IPCC], as emissões de gases com efeito de estufa, nomeadamente CO<sub>2</sub>, têm de ser reduzidas drasticamente para manter o aumento da temperatura em relação ao período pré-industrial (abaixo de 2° C ou, preferencialmente, abaixo de 1.5° C). Por outro lado, a nota síntese do Programa Ambiente da proposta do Orçamento do Estado para 2020 reflete essas preocupações e refere “que os pilares da nossa ação política exigem uma atuação focada na descarbonização, através da transição energética, da mobilidade sustentável, da economia circular e da valorização do capital natural, do território e das florestas, promovendo iniciativas facilitadoras desta transição como o financiamento sustentável, a fiscalidade verde e a educação ambiental”. Mais recentemente, o IPCC apontou para a necessidade de as emissões globais baixarem 45% até 2030 (face a 2010) para manter a estabilidade climática. No âmbito do Pacto Ecológico Europeu, a Comissão Europeia consagrou em Lei a meta da neutralidade carbónica em 2050, o que será vertido no corpo legislativo de todos os Estados Membros. Para além disso, em Portugal os objetivos do Acordo de Paris estão refletidos no Roteiro para a Neutralidade Carbónica em 2050, que foi aprovado pelo Conselho de Ministros a 6 de julho de 2019 (Resolução do Conselho de Ministros n.º 107/2019).

No entanto, no roteiro o sector da aviação foi praticamente ignorado pelo que é omissivo no que diz respeito às emissões da aviação internacional que representam a esmagadora maioria das emissões de origem aeronáutica com ponto de partida em Portugal (>80%). Sendo o transporte aéreo de passageiros já responsável por emissões significativas de CO<sub>2</sub> que globalmente representam cerca de 2,5% das emissões antropogénicas, com tendência de forte crescimento, antevê-se que a nível mundial o volume de passageiros transportados crescerá para o dobro até 2037. Em Portugal, estas emissões antropogénicas representam cerca de 5% das emissões, o que evidencia o peso desproporcional que estas têm no conjunto das emissões no país, fruto da forte atividade turística. Acresce que, o efeito climático destas emissões é cerca de duas a três vezes maior do que o das emissões de CO<sub>2</sub> associadas, pois são emitidos outros gases (óxidos de azoto, vapor de água) e aerossóis que na alta troposfera representam um efeito de estufa igual ou maior que o do CO<sub>2</sub>.

O transporte aéreo é o meio de transporte com mais emissões de CO<sub>2</sub> por unidade de transporte de passageiros (‘passageiro-quilómetro’), muito superior ao de outros meios de transporte coletivo, nomeadamente a ferrovia e o autocarro, sendo o modo de transporte mais intensivo em termos de impacto climático. A emissão de CO<sub>2</sub> por passageiro-quilómetro situa-se nos 394,5g no caso da aviação, nos 116,6g no caso dos automóveis particulares, nos 43,2g no caso dos autocarros de longo curso e nos 5,4g no caso da ferrovia, valores já ponderados pelas taxas de ocupação médias. Por outro lado, o esquema de compensação das emissões implementado pelas Nações Unidas, o Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation (CORSIA), que permite às companhias de usufruir de uma licença para continuar a emitir, está a favorecer ainda mais o crescimento das emissões. Considerando a previsão de aumento das emissões associadas aos planos de expansão aeroportuária em Portugal que, em 2050, resultarão em quase

2/3 de todas as emissões do país se ficam a dever ao tráfego aéreo, torna-se ainda mais necessário substituí-lo por outros modos de transporte menos nocivos para o ambiente. A oferta maciça de transporte aéreo é indutora de mais e maiores deslocações (efeito de procura induzida) que contribuem para o incremento das emissões de gases com efeito de estufa (GEE).

Por outro lado, e não menos significativo, é o ruído decorrente do tráfego aéreo a que estão expostos muitos portugueses. Trata-se de um problema de saúde pública. Os dados publicados em março no relatório Ruído Ambiental na Europa 2020 pela Agência Europeia do Ambiente são dramáticos. Portugal, comparativamente com os outros países da União Europeia, apresenta uma situação muito desfavorável em termos de níveis de ruído identificados no quadro da legislação europeia no que respeita ao tráfego aéreo<sup>1</sup>. A Organização Mundial de Saúde assinala no relatório Environmental noise guidelines for the European region (2018) como consequências do ruído do tráfego aéreo um conjunto de efeitos na saúde, entre eles o incómodo, a perturbação do sono, efeitos metabólicos e cardiovasculares, a interferência no desenvolvimento cognitivo, nomeadamente compreensão oral e escrita das crianças, deficiência auditiva e zumbido. Esta situação é tanto mais pungente quando comparada ao ruído produzido pelo tráfego ferroviário.

Tendo em conta as razões acima expostas, é aviltante que o sector da aviação seja altamente subsidiado e não pague impostos à semelhança dos outros meios de transporte, recebendo pelo contrário, e segundo dados da Associação ZERO, um subsídio direto de 3 mil milhões de euros ao ano. Este sector está isento: (1) do imposto ao consumo (IVA), que é aplicado sobre quase todos os bens e serviços em toda a União Europeia (o que representa um défice de 17 mil milhões de euros por ano); (2) do Imposto sobre o Combustível, sendo que na UE os consumidores pagam em média 48 cêntimos de imposto sobre cada litro de combustível, mas as companhias aéreas estão isentas (o que representa um défice de 32 mil milhões de euros por ano); e, no caso de Portugal, (3) do Imposto sobre os Produtos Petrolíferos (esta isenção é avaliada em 27 mil milhões de euros por ano). Tal tem permitido um aumento artificial da procura ao mesmo tempo que se perde a oportunidade de instaurar incentivos para uma aviação mais sustentável, com aeronaves e combustíveis mais limpos<sup>2</sup> e, num cenário pós-covid-19, fomentar a descarbonização e reparar as finanças públicas fragilizadas pelos apoios prestados.<sup>3</sup>

Por conseguinte, uma política ambiental dentro dos objetivos parametrizados pelo Programa do XXII Governo Constitucional deve, por um lado, desincentivar o uso do transporte aéreo e, por outro, fomentar a disponibilidade de alternativas por meio de transporte terrestre. De acordo com este

---

<sup>1</sup> Portugal é o país da União Europeia com maior percentagem de crianças entre os 7 e os 17 anos afetadas por problemas de leitura nas áreas afetadas por tráfego aéreo (6,8%), em termos absolutos, é o quinto pior país, com uma estimativa de 7500 crianças afetadas. Acresce que Portugal tem também cerca de 7% da população urbana, exposta a valores superiores a 50 dB, associados exclusivamente ao tráfego aéreo. Lisboa é, aliás, a segunda pior capital europeia (a seguir ao Luxemburgo) em termos de exposição ao ruído do tráfego aéreo, no que respeita ao indicador Lden (média de 24 horas ponderada por períodos diurno, entardecer e noturno), com 15% da população do município exposta a níveis superiores a 55 dB, e ao indicador Ln (ruído noturno entre as 23h e as 7h), com 10% da população exposta a níveis superiores a 50 dB. Cf. “Environmental Noise in Europe 2020”, European Environment Agency Report (nr. 22-2019), <https://www.eea.europa.eu/publications/environmental-noise-in-europe>.

<sup>2</sup> Cf. ZERO, “Aviação – Na Resposta à Crise os Apoios Devem Ter Contrapartidas” (21 de março de 2020), in <https://zero.org/aviacao-na-resposta-a-crise-os-apoios-devem-ter-contrapartidas/>.

<sup>3</sup> Cf. ZERO, “Zero considera inadmissível enorme apoio à TAP sem se começar a tributar a aviação” (23 de Junho de 2020), in <https://zero.org/zero-considera-inadmissivel-enorme-apoio-a-tap-sem-se-comecar-a-tributar-a-aviacao/>.

pressuposto, um imposto sobre o tráfego aéreo, a par da eliminação da isenção ou da taxa reduzida de IVA, pode contribuir para a moderação da procura e, através da consignação da receita, contribuir para gerar as verbas necessárias para o célere desenvolvimento de uma rede ferroviária de transporte de passageiros, de elevada velocidade e integrada na rede europeia. Assinale-se o facto que já existem impostos específicos sobre o tráfego aéreo em sete países europeus (Alemanha, Áustria, França, Itália, Noruega, Reino Unido e Suécia), com valores médios por passageiro até € 40.04 no Reino Unido e valores máximos até € 200 em Itália.

A receita do Imposto sobre o Tráfego Aéreo, a regulamentar em sede do Código dos Impostos Especiais de Consumo, bem como a receita de IVA proveniente da transação de títulos de transporte aéreo, seriam então consignadas a um Programa de Investimento Ferroviário de Longo Curso (PIFeLoC) com o objetivo de co-financiar uma rede ferroviária nacional 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. Tal permitiria fomentar a mobilidade elétrica nas deslocações nacionais e europeias, implícita nos objetivos do Programa do XXII Governo Constitucional, no "Programa Ambiente" referente à Lei n.º 5/XIV - Orçamento do Estado para 2020 e plasmados na alínea a), do n. 1 do Artigo 3º (Alterações climáticas e valorização dos recursos) da Lei n.º 4/XIV - Grandes Opções do Plano para 2020-2023.

Acresce que numa situação de crise económica sem precedentes devido à pandemia de covid-19 e às medidas implementadas para a combater, constata-se que essas mesmas medidas permitiram melhorias significativas da qualidade do ar, dos níveis de ruído e uma franca redução da emissão de dióxido de carbono, tanto a nível local como global. Consequentemente, torna-se imperativo que qualquer programa de investimento implementado para fomentar a recuperação económica pós-pandemia contribua tanto para um meio ambiente sustentável como para a necessária transformação pós-carbónica da sociedade.

Neste sentido, nos termos constitucionais e regimentais aplicáveis, a Deputada não inscrita Joacine Katar Moreira apresenta o seguinte Projeto de Lei:

#### Artigo 1.º

##### Objeto

A presente lei estabelece um Programa de Investimento Ferroviário de Longo Curso (PIFeLoC) e com vista ao seu financiamento procede à alteração do Código dos Impostos Especiais de Consumo (CIEC), estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 73/2010, de 21 de junho, com o intuito de aditar um novo capítulo dedicado ao Imposto sobre o Tráfego Aéreo, e altera o Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado, estabelecido 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.

Artigo 2.º

Programa de Investimento Ferroviário de Longo Curso (PIFeLoC)

- 1 - É criado o Programa de Investimento Ferroviário de Longo Curso (PIFeLoC);
- 2 - O Programa previsto no número anterior tem como objetivo cofinanciar uma rede ferroviária nacional 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.

Artigo 3.º

Financiamento

A medida prevista na presente lei é financiada através de um Imposto do Tráfego Aéreo especialmente criado para o efeito, procedendo para tal ao aditamento do Código dos Impostos Especiais de Consumo e alterações ao Código do IVA.

Artigo 4.º

Aditamento ao Código dos Impostos Especiais de Consumo

O Capítulo IV do Código dos Impostos é aditado com a seguinte redação:

«CAPÍTULO IV

IMPOSTO SOBRE O TRÁFEGO AÉREO

Artigo 116.º

Incidência objetiva

Estão sujeitos ao imposto sobre o tráfego aéreo:

- a) as companhias aéreas de transporte de passageiros aquando do transporte de passageiros a partir de um aeroporto nacional por meio aéreo;
- b) o imposto também é devido quando o transporte não é consequência de uma transação comercial.

Artigo 117.º

Isenções

As companhias aéreas estão isentas do imposto sobre o tráfego aéreo quando o passageiro transportado comprovadamente:

- a) resida nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira e se desloca entre a sua área de residência e outros destinos nacionais;
- b) se desloca por razões médicas ou humanitárias;
- c) se desloca no exercício de funções de órgãos de soberania.

#### Artigo 118.º

##### Base tributável

A unidade tributável é o ato de transporte de passageiros a partir de qualquer aeroporto nacional, de acordo com o seu destino, nacional, europeu ou intercontinental.

#### Artigo 119.º

##### Taxas

Os valores das taxas unitárias do imposto sobre o tráfego são os seguintes :

Destino	Taxa do imposto (euros)
Voos domésticos e dentro da Europa (classe económica)	24,9
Voos domésticos e dentro da Europa (classe executiva e primeira classe ou equivalente)	48,78
Voos intercontinentais (classe económica)	32,52
Voos intercontinentais (classe executiva e primeira classe ou equivalente)	65,04
Aviões a jato privados	121.95

#### Artigo 120.º

##### Companhias de transporte aéreo de passageiros

As companhias de transporte aéreo registadas e licenciadas nos termos da legislação aplicável devem registar-se na Autoridade Tributária, para efeitos do cumprimento das obrigações fiscais previstas no presente Código.

#### Capítulo V

##### Disposições Finais

[Anterior Capítulo IV]

Artigo 121.º

Procedimentos de aplicação

[Anterior Artigo 116º]»

Artigo 5.º

Alteração do Código do IVA

1 - É alterada a alínea r) do Art. 14º do Código do Imposto do Valor Acrescentado, que passa a ter a seguinte redação:

«Artigo 14º

Iisenções nas exportações, operações assimiladas e transportes internacionais

1 - Estão isentas do imposto:

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

r) o transporte de pessoas:

i) provenientes ou com destino ao estrangeiro;

ii) provenientes ou com destino às Regiões Autónomas e entre as suas ilhas quando se trata de residentes dessas mesmas regiões, de transporte com fins humanitários/médicos ou deslocação de órgãos de soberania, efetuando-se a isenção através da devolução do imposto perante a apresentação do respetivo comprovativo;

- s) [...]
- t) [...]
- u) [...]
- v) [...]»

2 - É alterado o número 2.14 da Lista I anexa ao Código do Imposto de Valor Acrescentado (Bens e serviços sujeitos a taxa reduzida), que passa a ter a seguinte redação:

«Lista I

Bens e Serviços Sujeitos a Taxa Reduzido

[...]

2 - Outros:

[...]

2.14 – Transporte de passageiros, incluindo aluguer de veículos com condutor, mas excluindo o transporte por meio aéreo. 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.»

Artigo 6.º

Regulamentação

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, 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.

Artigo 7.º

Entrada em Vigor

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

Assembleia da República, 30 de junho de 2020

A Deputada,

Joacine Katar Moreira

