



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ORÇAMENTO E FINANÇAS

RELATÓRIO, CONCLUSÕES E PARECER

Proposta de Lei n.º 153/X (GOV)

(Regula o financiamento da rede rodoviária nacional a cargo da EP - Estradas de Portugal, E.P.E.)

I - Nota Preliminar

O Governo tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 153/X que “Regula o financiamento da rede rodoviária nacional a cargo da EP - Estradas de Portugal, E.P.E.”.

Esta apresentação foi efectuada nos termos da alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição da República Portuguesa e do artigo 131.º do Regimento da Assembleia da República, reunindo os requisitos formais previstos no artigo 138.º do Regimento.

Por despacho de Sua Excelência o Presidente da Assembleia da República de 20 de Junho de 2007, esta iniciativa do Governo foi admitida e desceu à 9.ª Comissão, de Obras Públicas, Transportes e Comunicações e à 5.ª Comissão, do Orçamento e Finanças, para apreciação, designadamente para emissão do respectivo relatório, conclusões e parecer.

A Proposta de Lei foi publicada em Diário da Assembleia da República, II Série A n.º 100/X/2, de 23 de Junho de 2007.

A discussão em plenário da presente iniciativa encontra-se agendada para o próximo dia 6 de Julho.

II - Enquadramento Legal

A EP - Estradas de Portugal, E.P.E. resultou da transformação do IEP - Instituto das Estradas de Portugal em entidade pública empresarial, através do Decreto-Lei n.º 239/2004, de 21 de Dezembro.

Pelo Decreto-Lei n.º 227/2002, de 30 de Outubro, o IEP havia já integrado, através de fusão, o ICOR - Instituto para a Construção Rodoviária e o ICERR - Instituto para a Conservação e Exploração da Rede Rodoviária.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ORÇAMENTO E FINANÇAS

Estes três institutos haviam resultado da extinção da Junta Autónoma das Estradas em 1999, operada através do Decreto-Lei n.º 237/99, de 25 de Junho.

Recentemente, o Decreto-Lei n.º 148/2007, de 27 de Abril, que aprovou a orgânica do Instituto de Infra-Estruturas Rodoviárias, I.P., transferiu para este instituto as atribuições da EP - Estradas de Portugal, E.P.E. em matéria de supervisão das infra-estruturas rodoviárias.

A EP - Estradas de Portugal, E.P.E. é uma *“pessoa colectiva de direito público, dotada de personalidade jurídica, autonomia administrativa e financeira e património próprio”* (n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 239/2004, de 21 de Dezembro).

Constituem receitas da EP - Estradas de Portugal, E.P.E. as seguintes (n.º 1 do artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 239/2004, de 21 de Dezembro):

- “a) As participações, dotações, subsídios e compensações financeiras provenientes do Estado ou de quaisquer entidades públicas nacionais ou da União Europeia;*
- b) O produto de taxas, emolumentos e outras receitas cobradas por licenciamentos, aprovações e actos similares e por serviços prestados no âmbito do exercício das suas atribuições;*
- c) As provenientes de portagens e de áreas de serviços de empreendimentos sob a sua responsabilidade ou de quaisquer outros equipamentos de apoio aos utentes das estradas;*
- d) Os rendimentos provenientes da gestão do seu património mobiliário e imobiliário, assim como da gestão dos bens do domínio público ou privado do Estado confiados à sua administração;*
- e) Os rendimentos dos bens próprios e o produto da sua alienação e da constituição de direitos sobre eles;*
- f) As indemnizações, doações e legados concedidos ou devidos, consoante os casos, por entidades públicas e privadas;*
- g) Os montantes legais resultantes da aplicação de coimas e outras sanções;*
- h) O produto da venda de publicações e de processos patenteados para efeitos de adjudicação de projectos e obras;*
- i) Os rendimentos provenientes de aplicações financeiras;*
- j) Os lucros ou dividendos das sociedades em que participe;*
- l) Os montantes de empréstimos ou de outras operações financeiras que seja autorizado a contrair nos termos da lei;*
- m) As taxas de gestão dos contratos de concessão;*



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ORÇAMENTO E FINANÇAS

- n) *As taxas de uso de infra-estruturas e equipamentos;*
o) *Quaisquer outras receitas que lhe sejam atribuídas por lei, acto ou contrato.”*

A EP - Estradas de Portugal, E.P.E. pode, ainda, *“obter financiamentos internos ou externos, a curto, médio ou longo prazo, em moeda nacional ou estrangeira, bem como emitir obrigações e papel comercial”* (n.º 3 do artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 239/2004, de 21 de Dezembro)

Com a presente Proposta de Lei, o Governo pretende criar uma nova fonte de financiamento da EP - Estradas de Portugal, E.P.E., que designa por “Contribuição de Serviço Rodoviário”. Esta Contribuição terá por contrapartida uma diminuição, de idêntico valor, do Imposto sobre os Produtos Petrolíferos e Energéticos (ISP), de modo a garantir a neutralidade fiscal anunciada pelo Governo.

A *“criação de impostos e sistema fiscal e regime geral das taxas e demais contribuições financeiras a favor das entidades públicas”* constitui matéria de reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República (alínea i) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição da República Portuguesa).

III - Objecto e motivação da iniciativa

A Proposta de Lei n.º 153/X tem como objectivo a criação de uma “Contribuição de Serviço Rodoviário”, cujo produto constituirá receita própria da EP - Estradas de Portugal, E.P.E., por forma a financiar a rede rodoviária nacional a seu cargo.

Com esta Contribuição, o Governo pretende dotar a mencionada entidade de uma nova fonte de receitas, a qual *“visa remunerar a EP - Estradas de Portugal, E.P.E., pela utilização que é feita da rede rodoviária nacional, tal como ela é verificada pelo consumo da gasolina e do gásóleo como combustíveis rodoviários”*.

Acrescenta o Governo que, *“por meio da Contribuição de Serviço Rodoviário pretende-se, portanto, repercutir nos respectivos utilizadores os custos inerentes à gestão da rede rodoviária nacional, tendo em atenção o percurso que estes realizam consumindo uma unidade de medida de combustível”*.

O Governo alega que à EP - Estradas de Portugal, E.P.E., concessionária da rede rodoviária nacional, devem ser atribuídas receitas directamente associadas ao serviço por ela prestado, uma vez que até à data aquela entidade tem contado, como principal fonte de financiamento, com as transferências oriundas do orçamento do Estado.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ORÇAMENTO E FINANÇAS

Esta iniciativa propõe que o financiamento da rede rodoviária nacional a cargo da EP - Estradas de Portugal, E.P.E. passe a ser *“assegurado pelos respectivos utilizadores e, subsidiariamente, pelo Estado, nos termos da lei e do contrato de concessão aplicável”*.

No entender do Governo, a existência de uma Contribuição será a melhor forma de fazer sentir, *“junto do utilizador da rede rodoviária nacional, os custos associados ao seu financiamento, concepção, construção, conservação e exploração”*.

No entanto há a referir que, encontrando-se a nova Contribuição associada ao consumo dos já mencionados combustíveis, esta será sempre devida e liquidada pelos consumidores, mesmo que estes não utilizem vias a cargo da EP - Estradas de Portugal, E.P.E. (por exemplo, estradas municipais).

Neste sentido, afigura-se que a Contribuição de Serviço Rodoviário não constituirá efectivamente uma contrapartida pela utilização da rede rodoviária nacional, antes sendo de aplicação genérica aos consumidores de gasolina e de gasóleo rodoviário (nos termos e com as devidas adaptações, do disposto no Código dos Impostos Especiais de Consumo, na Lei Geral Tributária e no Código de Procedimento e Processo Tributário).

Cabe mencionar que a Proposta de Lei é omissa quanto ao juízo das entidades competentes – Instituto Nacional de Estatística, Eurostat – relativamente ao mecanismo de financiamento ora proposto para a EP - Estradas de Portugal, E.P.E., permanecendo essa informação ausente do conhecimento público até à data do presente relatório.

Conforme referido, a Contribuição de Serviço Rodoviário incidirá sobre dois combustíveis: a gasolina e o gasóleo rodoviário. No primeiro caso, o montante da Contribuição será de € 64/1000 litros (6,4 cêntimos/litro) e no segundo de € 86/1000 litros (8,6 cêntimos/litro).

A Proposta de Lei prevê que venham a ser definidas novas taxas de ISP, através de portaria conjunta, de modo a que a criação da Contribuição de Serviço Rodoviário não provoque um agravamento do preço de venda dos combustíveis.

Esta Contribuição será liquidada e cobrada em termos idênticos aos aplicáveis ao ISP, procedendo a Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais de Consumo (DGAIEC) à retenção de 1% do respectivo produto como compensação pelos encargos incorridos.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ORÇAMENTO E FINANÇAS

A Contribuição de Serviço Rodoviário deverá ser estabelecida como “*contrapartida pela utilização da rede rodoviária nacional, tal como esta é verificada pelo consumo dos combustíveis*”, bem como atendendo às necessidades de financiamento da rede rodoviária nacional a cargo da EP - Estradas de Portugal, E.P.E. A Proposta de Lei não exclui a possibilidade de criação de portagens em determinadas vias, nem o recurso a outras formas de financiamento.

A iniciativa prevê ainda a concessão à EP - Estradas de Portugal, E.P.E., através de Decreto-Lei, da actividade de concepção, projecto, construção, conservação, exploração, requalificação e alargamento da rede rodoviária nacional. O regime que institui a Contribuição de Serviço Rodoviário deverá entrar em vigor em simultâneo com a entrada em vigor daquele Decreto-Lei. Não obstante, a Proposta de Lei não avança com qualquer explicitação sobre o modelo de concessão a adoptar

A presente Proposta de Lei foi aprovada em Conselho de Ministros de 14 de Junho último. Na mesma reunião, foi também aprovada uma Resolução do Conselho de Ministros, ainda não publicada em Diário da República, que “*aprova os princípios gerais a que deverá obedecer a definição do modelo de gestão e financiamento do sector rodoviário nacional e as acções a adoptar para a sua implementação*”.

De acordo com o comunicado então emitido, a referida Resolução contemplará a transformação da EP - Estradas de Portugal, E.P.E. em sociedade anónima, não sendo afastada pelo Governo uma eventual abertura do seu capital a privados. Adicionalmente, o Ministro de Estado e das Finanças veio garantir, em reunião plenária realizada a 15 de Junho, que a EP - Estradas de Portugal será privatizada em até 50% do seu capital.

IV - Conclusões

Do exposto conclui-se que:

1. O Governo apresentou à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 153/X, que “*Regula o financiamento da rede rodoviária nacional a cargo da EP - Estradas de Portugal, E.P.E.*”. **[Aprovado em Comissão]**
2. A apresentação da Proposta de Lei n.º 153/X foi efectuada nos termos da alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição da República Portuguesa e do artigo 131.º do



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ORÇAMENTO E FINANÇAS

Regimento da Assembleia da República, reunindo os requisitos formais previstos no artigo 138.º do Regimento. [**Aprovado em Comissão**]

3. Com esta Proposta de Lei, o Governo pretende criar uma “Contribuição de Serviço Rodoviário”, cujo produto reverterá para a EP – Estradas de Portugal, E.P.E. a título de remuneração pela utilização da rede rodoviária nacional. [**Aprovado em Comissão**]
4. A Contribuição de Serviço Rodoviário incidirá sobre o consumo de gasolina e de gasóleo rodoviário e ascenderá a 6,4 cêntimos/litro e a 8,6 cêntimos/litro, respectivamente, por contrapartida de uma idêntica redução no Imposto sobre os Produtos Petrolíferos e Energéticos (ISP) – a estabelecer por portaria conjunta – que garanta a neutralidade fiscal. [**Aprovado em Comissão**]

5. A Proposta de Lei refere que *“a Contribuição de Serviço Rodoviário constitui a contrapartida pela utilização da rede rodoviária nacional, tal como esta é verificada pelo consumo de combustíveis”*. No entanto, será liquidada e cobrada nos termos aplicáveis ao ISP, o que significa que será paga no momento do abastecimento de combustível, mesmo que o utilizador não se desloque na rede rodoviária a cargo da EP - Estradas de Portugal, E.P.E. [**Substituído em Comissão por:**

“5. A Proposta de Lei refere que *“a Contribuição de Serviço Rodoviário constitui a contrapartida pela utilização da rede rodoviária nacional, tal como esta é verificada pelo consumo de combustíveis”*, que será liquidada e cobrada nos termos aplicáveis ao ISP, o que significa que será paga no momento do abastecimento de combustível”.]

6. A Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais de Consumo (DGAIEC) reterá 1% do produto da Contribuição de Serviço Rodoviário, de modo a compensar os encargos com a respectiva liquidação e cobrança. [**Aprovado em Comissão**]

7. A Proposta de Lei prevê ainda a concessão à EP - Estradas de Portugal, E.P.E., através de Decreto-Lei a publicar, da actividade de concepção, projecto, construção, conservação, exploração, requalificação e alargamento da rede rodoviária nacional. No entanto, nada é avançado na presente iniciativa sobre o modelo de concessão a adoptar. [**Substituído em Comissão por:**



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ORÇAMENTO E FINANÇAS

“7. A Proposta de Lei prevê ainda a concessão à EP - Estradas de Portugal, E.P.E., através de Decreto-Lei a publicar, da actividade de concepção, projecto, construção, conservação, exploração, requalificação e alargamento da rede rodoviária nacional.”

8. A exposição de motivos da Proposta de Lei é omissa quanto ao entendimento das entidades competentes, nacionais e comunitárias, relativamente ao mecanismo de financiamento da EP - Estradas de Portugal, E.P.E. ora proposto. [**Rejeitado em Comissão**]

Nestes termos, a Comissão de Orçamento e Finanças, é do seguinte

V - Parecer

A Proposta de Lei n.º 153/X (GOV), que *“Regula o financiamento da rede rodoviária nacional a cargo da EP - Estradas de Portugal, E.P.E.”* reúne os requisitos constitucionais, legais e regimentais para subir a Plenário da Assembleia da República, reservando os Grupos Parlamentares as suas posições de voto para o debate.

Assembleia da República, 3 de Julho de 2007

O Deputado Relator

O Presidente da Comissão

Miguel Frasquilho

Mário Patinha Antão