

## Projeto de Lei n.º 157/XVI/1.ª (PAN)

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

Data de admissão: 29 de maio de 2024

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública (5.ª)

## ÍNDICE

- I. A INICIATIVA**
- II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS**
- III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL**
- IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL**
- V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR**
- VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS**
- VIII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO**

---

**Elaborada por:** Cristina Ferreira e Leonor Calvão Borges (DILP), Maria Nunes de Carvalho (DAPLEN), Rosalina Espinheira (BIB), Gonçalo Sousa Pereira e Joana Coutinho (DAC)

**Data:** 27.06.2024

## I. A INICIATIVA

---

A proponente defende que a aprovação da [Lei n.º 98/2021, de 31 de dezembro](#) «Lei de Bases do Clima», foi importante no combate à emergência climática e na existência de políticas públicas alinhadas com esse combate, salientando que aquela lei contém normas relativas ao processo orçamental e fiscalidade verde.

Neste contexto, defende que existem aspetos daquela lei que merecem uma clarificação sob pena de algumas disposições não serem cumpridas. Mais refere que o próprio Conselho das Finanças Públicas (CFP) reclamou a transposição das normas de cariz orçamental contidas na Lei de Bases do Clima, para a Lei de Enquadramento Orçamental.

Face ao exposto, propõe «*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.*»

## II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

---

- **Conformidade com os requisitos constitucionais e regimentais**

A iniciativa é apresentada pela Deputada única representante do Partido Pessoas-Animais-Natureza (PAN), ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição da República Portuguesa](#)<sup>1</sup> (Constituição) e do n.º 1 do artigo 119.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (Regimento), que consagram o poder de iniciativa da lei. Trata-se de um poder dos Deputados, por força do disposto na alínea *b*) do artigo 156.º da Constituição e *b*) do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento, bem como dos grupos

---

<sup>1</sup> As ligações para a Constituição e para o Regimento são direcionadas para o portal oficial da Assembleia da República.

parlamentares, por força do disposto na alínea g) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea f) do artigo 8.º do Regimento.

A presente iniciativa assume a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 119.º do Regimento. Encontra-se redigida sob a forma de artigos, é precedida de uma breve exposição de motivos e tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal, cumprindo assim os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

São também respeitados os limites à admissão da iniciativa estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que as mesmas parecem não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e definem concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

O projeto de lei em apreciação deu entrada a 28 de maio de 2024, tendo sido junta a [ficha de avaliação prévia de impacto de género](#). A 29 de maio de 2024 foi admitido e baixou na generalidade à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública (5.ª), por despacho do Presidente da Assembleia da República.

#### ▪ **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela [Lei n.º 43/2014, de 11 de julho](#)<sup>2</sup>, de ora em diante designada como lei formulário, contém um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa, e que, por isso, deverão ser tidas em conta no decurso do processo da especialidade na Comissão, em particular aquando da redação final.

O título da presente iniciativa legislativa «Procede à adaptação da Lei de Enquadramento Orçamental ao disposto na Lei de Bases do Clima» - traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário, embora, em caso de aprovação, possa ser objeto de aperfeiçoamento formal, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

---

<sup>2</sup> Hiperligação para o sítio da Internet da Assembleia da República.

A presente iniciativa altera a Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada em anexo à n.º 151/2015, de 11 de setembro e a Lei n.º 98/2021, de 31 de dezembro, que aprova a Lei de Bases do Clima.

Segundo o n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário, «Os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida e, caso tenha havido alterações anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações, ainda que incidam sobre outras normas».

Ao indicar, no artigo relativo ao objeto, o número de ordem de alteração e o elenco de alterações anteriores aos diplomas, a iniciativa respeita o disposto no n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário.

O autor não promoveu a republicação, em anexo, da Lei de Enquadramento Orçamental, apesar do disposto no n.º 3 do artigo 6.º da lei formulário, que estatui que «Deve ainda proceder-se à republicação integral dos diplomas que revistam forma de lei, em anexo, sempre que: existam mais de três alterações ao ato legislativo em vigor, salvo se se tratar de alterações a Códigos».

O mesmo se diga da Lei n.º 98/2021, de 31 de dezembro, que aprova a Lei de Bases do Clima. O autor não promoveu a republicação, em anexo, desta lei, apesar do disposto no n.º 2 do artigo 6.º da lei formulário, que estatui que: «Sempre que sejam introduzidas alterações, independentemente da sua natureza ou extensão, à Constituição, aos estatutos político-administrativos das Regiões Autónomas, a leis orgânicas, a leis de bases, a leis-quadro e à lei relativa à publicação, identificação e formulário dos diplomas, deve proceder-se à republicação integral dos correspondentes diplomas legislativos, em anexo às referidas alterações.»

Caso o legislador assim o entenda, poderá aditar uma norma de republicação, contendo as duas leis, e os respetivos anexos até à votação final global.

Em caso de aprovação, esta iniciativa revestirá a forma de lei, nos termos do n.º 3 do artigo 166.º da Constituição, pelo que deve ser objeto de publicação na 1.ª série do Diário da República, em conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

No que respeita ao início de vigência, o projeto de lei estabelece no artigo 5.º que a sua entrada em vigor ocorrerá «no dia seguinte ao da sua publicação», estando em

conformidade o n.º 1 do artigo 2.º da citada lei formulário, que prevê que os atos legislativos «entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início da vigência verificar-se no próprio dia da publicação».

Nesta fase do processo legislativo, a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões em face da lei formulário.

▪ **Conformidade com as regras de legística formal**

A elaboração de atos normativos da Assembleia da República deve respeitar regras de legística formal, constantes do [Guia de Legística para a Elaboração de Atos Normativos](#)<sup>3</sup>, por forma a garantir a clareza dos textos normativos, mas também a certeza e a segurança jurídicas.

Relativamente ao título da iniciativa, sugere-se que seja incluída a referência aos diplomas alterados pela iniciativa, uma vez que as regras de legística formal recomendam que o título dos atos normativos que alteram outros identifique os diplomas alterados, por questões informativas.

A iniciativa em apreço não nos suscita outras questões pertinentes no âmbito da legística formal, na presente fase do processo legislativo, sem prejuízo de análise mais detalhada a ser efetuada no momento da redação final.

### **III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL**

---

A [Constituição](#)<sup>4</sup> consagra o direito ao ambiente como um direito constitucional fundamental. Neste contexto atribui ao Estado tarefas fundamentais, como defender a natureza e o ambiente, preservar os recursos naturais e assegurar um correto ordenamento do território. Atribui, também, ao Estado a promoção do bem-estar e da

---

<sup>3</sup> Hiperligação para o sítio da *Internet* da Assembleia da República.

<sup>4</sup> Diploma consolidado retirado do portal na *Internet* da [Assembleia da República](#). Todas as referências à Constituição são feitas para o referido portal.

qualidade de vida do povo bem como a efetivação dos direitos económicos, sociais, culturais e ambientais ([artigo 9.º](#)). O seu [artigo 66.º](#) prevê que todos têm direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender. E prevê, ainda, que incumbe ao Estado assegurar o direito ao ambiente, no quadro de um desenvolvimento sustentável, por meio de organismos próprios e com o envolvimento e a participação dos cidadãos. Para Jorge Miranda e Rui Medeiros «o Estado de Direito reinventa-se pela via das *políticas públicas ambientais* (...), seja na da biodiversidade ou das alterações climáticas, seja do tratamento de resíduos ou do combate ao ruído...». Segundo os Professores, «inscrito no catálogo dos direitos económicos, sociais e culturais, o direito fundamental ao ambiente possui suficiente determinabilidade para poder ser estabelecida a sua analogia aos direitos, liberdades e garantias...». Prosseguem, referindo que «o ambiente reclama uma permanente atenção à evolução e um sentido de adaptação a essa evolução, devendo o legislador definir e conformar específicos deveres de proteção, na base de grandes princípios jurídicos»<sup>5</sup>.

Segundo os Professores Gomes Canotilho e Vital Moreira, «Na sua dimensão de direito positivo – isto é, direito a que o ambiente seja garantido e defendido –, o direito ao ambiente implica para o Estado a obrigação de determinadas prestações, cujo não cumprimento configura, entre outras coisas, situações de omissão inconstitucional, desencadeadoras do mecanismo do controlo da inconstitucionalidade por omissão (cfr. [artigo. 283.º](#))»<sup>6</sup>.

O [artigo 101.º](#) dispõe que «o sistema financeiro é estruturado por lei, de modo a garantir a formação, a captação e a segurança das poupanças, bem como a aplicação dos meios financeiros necessários ao desenvolvimento económico e social.». Para aqueles autores, o «preceito constitucional representa uma típica norma-tarefa, contendo uma *obrigação constitucional de legislação*, com vista à consecução de certos objetivos, deixando ao legislador uma ampla margem de escolha dos meios e mecanismos para os atingir»<sup>7</sup>. Por seu lado, o [artigo 106.º](#), n.1 determina que «a lei do Orçamento é

<sup>5</sup> MIRANDA, Jorge e MEDEIROS, Rui – Constituição Portuguesa Anotada, Volume I, Universidade Católica Editora 2017, pág. 974.

<sup>6</sup> CANOTILHO, J.J. Gomes e MOREIRA, Vital - Constituição da República Portuguesa Anotada, Volume I, Coimbra Editora, 2007, pág. 847.

<sup>7</sup> Idem, pág. 1082.

elaborada, organizada, votada e executada, anualmente de acordo com a respetiva lei de enquadramento (...).»

A atual lei de enquadramento orçamental encontra-se aprovada em anexo à [Lei n.º 151/2015](#), de 11 de setembro<sup>8</sup>, cujo [artigo 7.º](#) dispõe sobre o. O CFP foi criado pela [Lei n.º 22/2011](#), de 20 de maio<sup>9</sup>, que procedeu à quinta alteração da então Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada pela [Lei n.º 91/2001](#), de 20 de agosto<sup>10</sup>.

O CFP tem por missão pronunciar-se sobre os objetivos propostos relativamente aos cenários macroeconómico e orçamental, à sustentabilidade de longo prazo das finanças públicas e ao cumprimento da regra sobre o saldo orçamental, da regra da despesa da administração central e das regras de endividamento das regiões autónomas e das autarquias locais previstas nas respetivas leis de financiamento.

A sua composição, as competências, a organização e o funcionamento encontram-se definidos pela [Lei n.º 54/2011](#), de 19 de outubro<sup>11</sup>, que aprovou os seus Estatutos.

O Conselho para a Ação Climática (CAC) foi criado pelo artigo 12.º da Lei de Bases do Clima, aprovada pela [Lei n.º 98/2021](#), de 31 de dezembro<sup>12</sup>. Nos termos deste artigo, «o CAC é um órgão especializado, composto por personalidades de reconhecido mérito, com conhecimento e experiência nos diferentes domínios afetados pelas alterações climáticas, incluindo gestão de risco e políticas públicas, e atua com estrita isenção e objetividade, em obediência a critérios técnicos devidamente explicitados, não podendo ser sujeito a direção, superintendência ou tutela governamental». Tem as competências previstas no artigo 13.º e a sua composição, organização e funcionamento encontram-se estabelecidos pela [Lei n.º 43/2023](#), de 14 de agosto<sup>13</sup>.

Concretamente sobre as alterações climáticas, o quadro de políticas públicas conta com vários instrumentos que incluem as vertentes de mitigação e de adaptação.

O desenvolvimento desses instrumentos da política das alterações climáticas teve início em 1998 com a criação da Comissão para as Alterações Climáticas, pela [Resolução do](#)

---

<sup>8</sup> Texto consolidado retirado do sítio da *Internet* do [Diário da República Eletrónico](#). Todas as referências legislativas são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas a 7/06/2024. [Trabalhos preparatórios](#).

<sup>9</sup> [Trabalhos preparatórios](#).

<sup>10</sup> Texto consolidado. [Trabalhos preparatórios](#).

<sup>11</sup> [Trabalhos preparatórios](#).

<sup>12</sup> [Trabalhos preparatórios](#).

<sup>13</sup> [Trabalhos preparatórios](#).



[Conselho de Ministros \(RCM\) n.º 72/98](#), de 29 de junho, a qual tinha por missão, designadamente, a elaboração da Estratégia para as Alterações Climáticas (EAC), que veio a ser aprovada pela [RCM n.º 59/2001](#),<sup>14</sup> de 30 de maio.

A Estratégia para as Alterações Climáticas foi depois revista em 2010 pela [RCM n.º 24/2010](#),<sup>15</sup> de 1 de abril, que aprovou a Estratégia Nacional de Adaptação às Alterações Climáticas.

Também em 2010 se destaca a aprovação do [Roteiro Nacional de Baixo Carbono 2050](#) (RNBC 2050) e do Programa Nacional para as Alterações Climáticas para o período 2013-2020 (PNAC 2020) pela [RCM n.º 93/2010](#), de 26 de novembro.

A estratégia para as alterações climáticas foi posteriormente reforçada com a aprovação do [Compromisso para o Crescimento Verde](#) (CCV), pela [RCM n.º 28/2015](#), de 30 de abril, cujo objetivo se prendeu com o estabelecimento das bases impulsionadoras da transição para um modelo de desenvolvimento capaz de conciliar o crescimento económico com um menor consumo de recursos naturais, com a qualidade de vida das populações e com a inclusão social e territorial.

O [Quadro Estratégico para a Política Climática \(QEPiC\)](#), aprovado pela [RCM n.º 56/2015](#), de 30 de julho<sup>16</sup>, enquadra-se no âmbito da estratégia de crescimento verde e estabelece a visão e os objetivos da política climática nacional no horizonte 2030. O este diploma foi alterado pela [RCM n.º 53/2020](#), de 10 de julho, que aprovou também o [Programa Nacional para as Alterações Climáticas 2020/2030 \(PNAC 2020/2030\)](#) e prorrogou a [Estratégia Nacional de Adaptação às Alterações Climáticas \(ENAAAC 2020\)](#) até 2025. O QEPiC assegura a resposta nacional aos compromissos já assumidos para 2020 e propostos para 2030 no âmbito internacional e da União Europeia.

Já em 2019 foram aprovados mais dois instrumentos, tanto na vertente da mitigação como na vertente da adaptação. O primeiro consiste no [Roteiro para a Neutralidade Carbónica 2050](#) (RNC2050), aprovado pela [RCM n.º 107/2019](#), de 1 de julho, e que tem como objetivo explorar a viabilidade de trajetórias que conduzam à neutralidade carbónica, de identificar os principais vetores de descarbonização e de estimar o potencial de redução dos vários setores da economia nacional, como a energia e

---

<sup>14</sup> Entretanto revogada pela RCM n.º 56/2015, de 30 de julho.

<sup>15</sup> Igualmente revogada pela RCM n.º 56/2015, de 30 de julho.

<sup>16</sup> Texto consolidado.



indústria, a mobilidade e os transportes, a agricultura, florestas e outros usos de solo, e os resíduos e águas residuais. O segundo consiste no novo [Programa de Ação para a Adaptação às Alterações Climáticas](#) (P-3AC), aprovado pela [RCM n.º 130/2019](#), de 2 de agosto, que visa concretizar o segundo objetivo da ENAAC 2020, o qual consiste em implementar medidas de adaptação, essencialmente identificando as intervenções físicas com impacto direto no território. Para o efeito, estabelece as linhas de ação e as medidas prioritárias de adaptação, identificando as entidades envolvidas, os indicadores de acompanhamento e as potenciais fontes de financiamento.

A vertente de mitigação da política inclui, ainda, a implementação do [Comércio Europeu de Licenças de Emissão \(CELE\)](#). O acompanhamento de carácter político era assegurado pela Comissão Interministerial para o Ar e Alterações Climáticas, à qual sucedeu a Comissão para a Ação Climática, cujas competências se encontram agora assumidas pelo Conselho para a Ação Climática (CAC). O [Sistema Nacional para Políticas e Medidas \(SPeM\)](#) tem como objetivo reportar, avaliar e monitorizar a implementação das políticas climáticas e das ações desenvolvidas incluídas no QEPIc, foi criado pela [RCM n.º 45/2016](#), de 26 de agosto, concomitantemente com o Sistema Nacional de Inventário de Emissões por Fontes e Remoção por Sumidouros de Poluentes Atmosféricos (SNIERPA), criado pela [RCM n.º 68/2005](#), de 13 de janeiro, e reestruturado pela [RCM n.º 20/2015](#), de 14 de abril, que revogou a Resolução do Conselho de Ministros n.º 68/2005, de 13 de janeiro. O [Inventário Nacional de Emissões Atmosféricas \(INERPA\)](#) constitui um ponto-chave da política de combate às alterações climáticas, uma vez que é com base no inventário de emissões e em projeções baseadas nos dados para ele recolhidos que se calculam metas, que se podem consistentemente estimar esforços de redução e que se monitoriza e verifica o respetivo cumprimento.

Por último, refira-se que a política climática deve ser alinhada com as medidas contempladas pela [RCM n.º 46/2016](#), de 26 de agosto, que aprova a Estratégia Nacional para o Ar (ENAR 2020).

## IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL

---

### ▪ Âmbito da União Europeia

Nos termos do disposto nos artigos 11.º e 191.º a 193.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia ([TFUE](#)<sup>17</sup>), a UE tem competência para agir em todos os domínios da política ambiental, encontrando-se o seu âmbito de atuação limitado pelo princípio da subsidiariedade e pela exigência de unanimidade no Conselho em questões de foro fiscal, do ordenamento do território, da utilização dos solos, da gestão quantitativa dos recursos hídricos, das opções a nível das fontes de energia e da estrutura do aprovisionamento energético.

O artigo 37.º da [Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia](#)<sup>18</sup>, sob a epígrafe *Proteção do Ambiente*, refere que «Todas as políticas da União devem integrar um elevado nível de proteção do ambiente e a melhoria da sua qualidade, e assegurar-los de acordo com o princípio do desenvolvimento sustentável».

Uma das [seis prioridades](#) definidas pela Comissão Europeia para 2019-2024 é o [Pacto Ecológico Europeu](#) que visa tornar a economia da UE sustentável transformando os desafios climáticos e ambientais em oportunidades em todos os domínios de intervenção e tornando a transição justa e inclusiva para todos. A fim de [concretizar](#) em legislação a ambição política de fazer da Europa o primeiro continente neutro do ponto de vista climático no horizonte de 2050, a Comissão apresentou, nomeadamente a [estratégia de biodiversidade para 2030](#), a [nova estratégia industrial](#) e o [plano de ação para a economia circular](#), a [estratégia «do prado ao prato»](#) para uma alimentação sustentável e [propostas para uma Europa sem poluição](#).

A Comissão Europeia apresentou ainda a primeira «[Lei europeia do clima](#)», que visa alcançar a neutralidade climática até 2050 na Europa e que estabelece uma meta nova e mais ambiciosa de reduzir as emissões líquidas de gases com efeito de estufa em, pelo menos, - 55 % até 2030, comparando com os níveis de 1990. Além disso, foram

---

<sup>17</sup> [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC\\_3&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_3&format=PDF)

<sup>18</sup> [https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_pt.pdf](https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf)

apresentadas outras propostas como o [Plano de Investimento para Uma Europa Sustentável](#)<sup>19</sup>, o [Pacto Europeu para o Clima](#), o [Fundo para uma Transição Justa](#), estratégias da UE para a integração do [sistema energético](#) e para o [hidrogénio](#), e uma [nova estratégia da UE para a adaptação às alterações climáticas](#).

Em 2021, a Comissão apresentou um pacote de propostas legislativas com o objetivo de tornar a UE apta a alcançar a meta climática da UE para 2030 («[Objetivo 55](#)») e realizar a mudança transformadora necessária em toda a economia, sociedade e indústria na via da consecução da neutralidade climática até 2050, nomeadamente, em matéria de clima, energia, uso do solo, transportes e fiscalidade.

Com efeito, estas iniciativas permitirão a aceleração necessária das reduções das emissões de gases com efeito de estufa na próxima década, combinando a aplicação do comércio de licenças de emissão a novos setores e o reforço do atual Sistema de Comércio de Licenças de Emissão da UE; o aumento da utilização de energia de fontes renováveis; o aumento da eficiência energética; uma implantação mais rápida de modos de transporte com baixo nível de emissões e das infraestruturas e combustíveis para os apoiar; e um [alinhamento das políticas fiscais](#) com os objetivos do [Pacto Ecológico Europeu](#).

- **Âmbito internacional**

- Países analisados**

A legislação comparada é apresentada para o seguinte país: Espanha.

## ESPANHA

A [Constituição Espanhola](#)<sup>20</sup>, no seu [artículo 45](#), estabelece que todos têm direito a desfrutar de um meio ambiente adequado para o desenvolvimento da pessoa assim como o dever de o conservar, devendo os poderes públicos velar pela utilização racional

---

<sup>19</sup> O Parlamento Europeu aprovou uma [resolução](#) sobre este plano.

<sup>20</sup> Texto consolidado retirado do site oficial [BOE.es](#) Todas as referências legislativas referentes a Espanha são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas a 07/06/2024.

de todos os recursos naturais, com o fim de proteger e defender o meio ambiente e melhorar a qualidade de vida e prevendo prevê a aplicação de sanções para quem violar o meio ambiente.

No que respeita à matéria orçamental, o [artículo 134](#) determina que cabe ao Governo a elaboração do Orçamento do Estado e às Cortes Gerais a sua análise, emenda e aprovação.

Com a aprovação da [Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética](#), para além dos vários objetivos e prazos de transição energética, bem como das medidas de adaptação às alterações climáticas, determinou-se:

- Uma percentagem equivalente ao estipulado no Quadro Financeiro Plurianual da UE será estabelecida no orçamento de estado para contribuir para os objetivos estabelecidos em matéria de alterações climáticas e de transição energética. As dotações que serão atribuídas ao cumprimento dos objetivos previstos nesta lei serão estabelecidas anualmente no âmbito da elaboração do correspondente Orçamento Geral do Estado ([artículo 30](#)).

Assim, nas propostas apresentadas pelo Ministério das Finanças ao [Consejo de Política Fiscal y Financiera](#)<sup>21</sup> será considerado, quando apropriado, a inclusão de critérios que contribuam para os objetivos estabelecidos em matéria de alterações climáticas e transição energética;

- A criação do *Comité de Personas Expertas de Cambio Climático y Transición Energética* ([artículo 37](#)), como órgão responsável por avaliar e fazer recomendações sobre políticas e medidas em matéria de energia e alterações climáticas, incluindo regulamentos, que elaborará um relatório anual que será enviado ao Congresso dos Deputados e nele sujeito a debate, com a participação do Governo, devendo o Governo publicar a sua posição relativamente a cada relatório da Comissão de Peritos, com

---

<sup>21</sup> Conselho criado em 1980 pela [Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas](#) (LOFCA), no seu [artículo 3](#), com o objetivo de adaptar a coordenação entre a atividade financeira das Comunidades Autónomas e do Tesouro do Estado, sendo composto pelo Ministro das Finanças e pelos chefes do Departamento do Tesouro de cada Comunidade Autónoma.

fundamentação, pelo menos 15 dias de calendário antes do posterior debate no Congresso dos Deputados;

- O estabelecimento de uma meta de fiscalidade verde ([Disposición adicional séptima](#)), devendo o Governo fazer a avaliação de uma reforma fiscal que valorize a fiscalidade verde.

Assim, a proposta de lei do Orçamento do Estado para 2023 foi [objeto de estudo](#) para que se desenvolvesse o âmbito da fiscalidade verde e transição climática, tendo por objetivos:

- Mitigação das alterações climáticas;
- Adaptação às alterações climáticas;
- Uso sustentável e proteção dos recursos hídricos e marinhos;
- Transição para uma economia circular;
- Prevenção e controle da poluição;
- Proteção e recuperação da biodiversidade e dos ecossistemas.

Na proposta de lei do orçamento do Estado para 2023 inclui-se ainda um relatório de alinhamento com a Transição Ecológica (na sua dimensão verde), com a intenção de promover e consolidar a Orçamentação verde em Espanha como pilar fundamental no domínio da sustentabilidade do sector público.

No que respeita à elaboração do Orçamento do Estado, a [Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria](#) (consolidada), bem como a [Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera](#) dispõem que na elaboração do Orçamento do Estado deve ser incluído o referido relatório de alinhamento com a Transição Ecológica.

De acordo com o [n.º 9 do artículo 7 da Orden HFP/1254/2023, de 22 de noviembre](#), por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2024, todos os departamentos ministeriais são obrigados a enviar ao Secretário de Estado do Orçamento um relatório que incluirá uma lista das despesas incluídas nos Orçamentos Gerais do Estado que contribuem para a concretização dos objetivos ambientais (dimensão verde), bem como como aqueles que afetam negativamente o seu cumprimento (dimensão castanha).

Estes relatórios constituirão a base para a formulação do Relatório sobre o alinhamento dos Orçamentos Gerais do Estado com a transição ecológica, para o qual será criado um grupo de trabalho constituído por representantes do *Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico*, da *Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos* e da *Dirección General de Presupuestos*.

## Organizações internacionais

### ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS

A [Convenção Quadro das Nações Unidas para as Alterações Climáticas](#) (CQNUAC), também conhecida pela sua sigla em inglês UNFCCC (*United Nations Framework Convention on Climate Change*), assinada em Nova Iorque em 1992, é o instrumento internacional resultante da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD). Foi aprovado, para ratificação, pelo [Decreto n.º 20/93](#), de 21 de junho.

A Convenção foi desenvolvida pelo [Protocolo de Quioto](#), de 1997, o qual foi aprovado pelo [Decreto n.º 7/2002](#), de 25 de março, e pelo [Acordo de Paris](#), de 2015, que foi aprovado pela [Resolução da Assembleia da República n.º 197-A/2016](#), de 30 de setembro.

Em 2015, e aprovada por Resolução da Assembleia Geral de 25 de setembro, foi definida a Agenda 2030, constituída por 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). A Agenda 2030 é uma agenda alargada e ambiciosa que aborda várias dimensões do desenvolvimento sustentável (sócio, económico, ambiental) e que promove a paz, a justiça e instituições eficazes. Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável têm como base os progressos e lições aprendidas com os 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milénio, estabelecidos entre 2000 e 2015, e são fruto do trabalho conjunto de governos e cidadãos de todo o mundo. A Agenda 2030 e os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável são a visão comum para a Humanidade, um contrato entre os líderes mundiais e os povos e “uma lista das coisas a fazer em nome dos povos e do planeta”.



## V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

---

- **Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)**

Consultada a base de dados da atividade parlamentar não foram identificadas iniciativas pendentes incidindo sobre matéria similar à da presente iniciativa.

- **Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)**

Consultada a mesma base de dados foi identificado o Projeto de Lei n.º 44/XV/1.<sup>a</sup> (PAN) [Procede à adaptação da Lei de Enquadramento Orçamental ao disposto na Lei de Bases do Clima](#) em tudo idêntico à presente iniciativa, que baixou, na XV Legislatura à Comissão de Orçamento e Finanças, para nova apreciação na generalidade, a 10 de fevereiro de 2023, tendo caducado a 25 de março de 2025 com o fim da Legislatura.

Foram ainda identificados os Projetos de Resolução n.ºs 640/XV/1.<sup>a</sup> (PAN) [Recomenda ao Governo que garanta a inclusão dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 e dos princípios de orçamentação verde da Lei de Bases do Clima no Programa de Estabilidade 2023-2027 e noutros documentos orientadores das políticas públicas](#) e 49/XV/1.<sup>a</sup> (PAN) [Pela inclusão dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 e dos princípios de orçamentação verde da Lei de Bases do Clima no Programa de Estabilidade 2024-2028](#) ambos rejeitados em 28/04/2023.

## VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

---

- **Consultas facultativas e contributos recebidos**

Sendo a iniciativa aprovada na generalidade, atendendo à matéria em causa, propõe-se a consulta, em sede de especialidade, do CFP, do Ministro de Estado e das Finanças e da Comissão para a Ação Climática (não se encontrando ainda em funções o CAC).



De salientar ainda que, até ao momento foi recebido o [Contributo da DECO](#), que pode ser consultado, juntamente com outros que ainda possam ser enviados, na página eletrónica da [presente iniciativa](#).

## VII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

---

GOULART, Noémia ; DIAS, Rui – Orçamento do estado e objetivos de desenvolvimento sustentável : uma oportunidade para orçamentar melhor? **Publicação Ocasional** [Em linha]. Lisboa: Conselho das Finanças Públicas. Nº 2, 2023. [Consult. 6 jun. 2024]. Disponível em WWW:<URL:[https://www.cfp.pt/uploads/publicacoes\\_ficheiros/po-02-2023.pdf](https://www.cfp.pt/uploads/publicacoes_ficheiros/po-02-2023.pdf)>.

Resumo: No presente texto os autores apresentam o estado da arte no que se refere à implementação da orçamentação para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e o seu enquadramento no processo orçamental em Portugal e analisam a informação disponível sobre a concretização das metas ODS. Segundo os mesmos, «a Assembleia Geral das Nações Unidas adotou a Agenda 2030 que une os esforços de todos os países para alcançar o desenvolvimento sustentável até aquele ano com 17 áreas de desenvolvimento, e igual número de objetivos universais – os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). A implementação das políticas públicas necessárias neste sentido implica que instrumentos como o orçamento nacional tenham em consideração aqueles objetivos. A orçamentação para os ODS surge, assim, como um instrumento que visa orçamentar melhor, promovendo a incorporação destes objetivos, de forma sistemática e transversal, no processo de decisão dos Governos.»

SARAIVA, Rute – A política fiscal ambiental. **E-Pública** [Em linha]. Lisboa : Universidade de Lisboa. ISSN 2183-184X. Vol. 7, nº 2 (set. 2020), p. 189-218. [Consult. 6 jun. 2024]. Disponível em WWW:<URL:<https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=132209&img=17508>>.

Resumo: Para a autora deste artigo «o combate ao problema ambiental tem passado pelo recurso a uma panóplia vasta de instrumentos. A via fiscal, que remonta a Pigou, em especial em tempos de crise das finanças públicas, vem somando defensores,

incluindo no combate às alterações climáticas. Importa ponderar a sua eficácia, eficiência, equidade, flexibilidade, custos de informação e administrativos, a sua aceitabilidade político-institucional e a sua dimensão comportamental. Só a correcta ponderação destes critérios, numa alargada análise custo-benefício, poderá guiar o decisor político e o legislador para a escolha mais acertada face a outras alternativas instrumentais de regulação ambiental.»

SOUSA, Amílcar ; PINHEIRO, Ana ; RUANO, Francisco – O orçamento verde. **Publicação Ocasional** [Em linha]. Lisboa: Conselho das Finanças Públicas. Nº 4, 2022. [Consult. 6 jun. 2024]. Disponível em WWW:<URL: [https://www.cfp.pt/uploads/publicacoes\\_ficheiros/po\\_04\\_2022\\_green-budgeting.pdf](https://www.cfp.pt/uploads/publicacoes_ficheiros/po_04_2022_green-budgeting.pdf)>.

Resumo: «Os efeitos nocivos resultantes das alterações climáticas levaram a uma maior consciencialização ambiental e ao estabelecimento de diversos compromissos internacionais. É neste contexto que o Orçamento Verde, uma prática relativamente recente adotada por um número crescente de governos, tem vindo a ganhar importância. Ao possibilitar uma maior perceção dos contributos ambientais de cada rubrica orçamental, o Orçamento Verde permite alinhar a política orçamental com os objetivos climáticos e ambientais, podendo ainda abrir o caminho para a emissão de obrigações verdes. Uma efetiva implementação do Orçamento Verde implica a adoção de instrumentos adequados (como a classificação da despesa e da receita em termos dos seus impactos climáticos e ambientais, conhecida por Green Budget Tagging), o estabelecimento de um enquadramento institucional apropriado e o tempestivo reporte de informação. Os países com experiências mais consolidadas nesta matéria são França e Itália. Portugal já deu alguns passos para a implementação de um Orçamento Verde, mas ainda tem um amplo caminho a percorrer, nomeadamente, quanto à adoção de um conjunto de instrumentos ainda em falta, quanto ao estabelecimento de um enquadramento institucional onde este tipo de prática esteja contemplado na Lei de Enquadramento Orçamental e quanto à criação de um sistema de reporte de informação que promova a transparência de todo o processo orçamental verde.»

UNIÃO EUROPEIA. Banco Central Europeu – **Climate change and monetary policy in the euro area** [Em linha]. [Frankfurt] : ECB, 2021. [Consult. 6 jun. 2024]. Disponível em WWW:<URL:

<https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=136895&img=25235>>. ISBN 978-92-899-4825-8.

Resumo: Este documento analisa as implicações das alterações climáticas para a condução da política monetária na área do euro. Primeiro, investiga os riscos macroeconómicos e financeiros decorrentes das mudanças climáticas e das políticas voltadas para a mitigação e adaptação ao clima e, seguidamente, analisa os efeitos regulatórios e fiscais da redução das emissões de carbono. Neste contexto, avalia a necessidade de adaptar os modelos macroeconómicos e as projeções económicas subjacentes às decisões de política monetária elaboradas por especialistas do Eurosystem/BCE. Considera ainda as implicações das alterações climáticas para a condução da política monetária. As simulações de modelos utilizados pelo referido grupo de trabalho do BCE ilustram como as interações das alterações climáticas e das fragilidades financeiras e orçamentais podem restringir significativamente a capacidade da política monetária de responder às flutuações do ciclo económico normal. O documento conclui com uma análise de um conjunto de potenciais medidas de política monetária para fazer face aos riscos climáticos, na medida em que estejam em consonância com o mandato do BCE.

UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Contas Europeu – **The polluter pays principle** [Em linha] : **inconsistent application across EU environmental policies and actions**. Luxembourg : European Court of Auditors, 2021. [Consult. 6 jun. 2024]. Disponível em WWW:<URL:

<https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=136752&img=24629>>. ISBN 978-92-847-6308-5.

Resumo: A poluição representa um custo significativo para a sociedade e é uma preocupação fundamental para os cidadãos da UE. Ao aplicar o Princípio do Poluidor-Pagador (PPP), os poluidores são incentivados a evitar danos ambientais e são responsabilizados pela poluição que causam. De um modo geral, o Tribunal constatou que o PPP se reflete e é aplicado em diferentes graus nas diferentes políticas ambientais da UE e que a sua cobertura e aplicação foram incompletas. O orçamento da UE é por vezes utilizado para financiar ações de limpeza que, no âmbito do PPP, deveriam ter sido suportadas pelos poluidores. Os autores do relatório recomendam, assim, o reforço



da integração dos PPP na legislação ambiental, o reforço do regime de responsabilidade ambiental a nível da UE e uma melhor proteção dos fundos da UE contra a utilização de projetos que devem ser financiados pelo poluidor.