Projeto de Lei n.º 428/XVI/1.ª (PS)

Altera a Lei de Enquadramento Orçamental, compatibilizando-a com a Lei de Bases do Clima

Data de admissão: 14 de janeiro de 2025

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública (5.ª), em conexão com a 11.ª Comissão

ÍNDICE

I. A INICIATIVA

II. APRECIAÇÃO 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

VII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

Elaborada por: Maria Jorge Carvalho (DAPLEN), Cristina Ferreira e Leonor Calvão Borges (DILP), Rosalina Espinheira (BIB), Gonçalo Pereira e Jorge Gasalho (DAC)
Data: 24.01.2025

I. A INICIATIVA

A presente iniciativa visa a concretização da Lei Bases do Clima (LBC) em matéria orçamental, tendo como escopo a adaptação da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) ao seu caderno de encargos, de modo a garantir a transição ecológica.

Desta forma, o projeto de lei *sub judice* altera diversos preceitos da LEO, nomeadamente:

- Determinando que as projeções orçamentais subjacentes aos documentos de programação orçamental devem ter em conta os cenários climáticos;
- Incluindo a previsão das emissões de gases de efeito de estufa no ano económico a que estes documentos respeitam;
- Adaptando o princípio da sustentabilidade, de maneira a ter em conta o impacto das alterações climáticas nas finanças pública e vice-versa;
- Adequando o princípio da equidade geracional ao cumprimento das metas previstas na LBC e considerando o impacto das alterações climáticas;
- Excetuando as receitas provenientes da fiscalidade verde do princípio da não consignação;
- Incluindo as alterações climáticas no princípio da transparência orçamental;
- Englobando, nos elementos que acompanham a proposta de lei do Orçamento do Estado, a composição da despesa anual consolidada respeitante às políticas climáticas, as medidas relacionadas com estas e a estimativa do contributo das medidas de política orçamental para o cumprimento das metas da LBC;
- Determinando a Assembleia da República a solicitar ao Conselho da Ação Climática a elaboração de parecer sobre a proposta de lei do Orçamento do Estado, no âmbito do processo orçamental.

Adicionalmente, a presente iniciativa consagra modificações no âmbito da Conta Geral do Estado, propondo que esta seja submetida ao Conselho para a Ação Climática (para além do Tribunal de Contas) e fazendo incluir, no respetivo relatório, a execução orçamental em sede de política climática e a estimativa da redução de gases de efeito de estufa.

II. APRECIAÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

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

A iniciativa em apreciação é apresentada pelo Grupo Parlamentar do Partido Socialista (PS), ao abrigo e nos termos da alínea *b*) do artigo 156.º e do artigo 167.º da Constituição da República Portuguesa (Constituição), bem como da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 4.º e do n.º 1 do artigo 119.º do Regimento da Assembleia da República (Regimento)[1], 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 alínea *b*) do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento, bem como dos grupos 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 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 esta parece não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

O projeto de lei em apreciação deu entrada a 10 de janeiro de 2025, tendo sido junta a ficha de avaliação prévia de impacto de género. A 14 de janeiro foi admitido e baixou na generalidade à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública (5.ª), por despacho do Presidente da Assembleia da República, tendo sido anunciado na sessão plenária de dia 15 de janeiro.

[1] Textos consolidados da Constituição e do Regimento disponíveis no sítio da *Internet* da Assembleia da República.

O proponente solicita o agendamento da iniciativa, por arrastamento, para ser discutida conjuntamente com o 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», para a reunião plenária de 30 de janeiro.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, conhecida como lei formulário[2] contém um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa.

O título da presente iniciativa legislativa - Altera a Lei de Enquadramento Orçamental, compatibilizando-a com a 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. Em caso de aprovação, o título poderá ser objeto de aperfeiçoamento formal, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

A iniciativa visa alterar a Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada em anexo pela Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro. Ora, consultando o *Diário da República*, foi possível constatar que este regime, em anexo, foi alterado pelas Leis n.ºs 2/2018, de 29 de janeiro, 37/2018, de 7 de agosto, 41/2020, de 18 de agosto e Lei n.º 10-B/2022, de 28 de abril, pelo que, em caso de aprovação, será a quinta alteração. O artigo 1.º considera todas as alterações àquela lei, incluindo a alteração da norma revogatória, na parte preambular.

A iniciativa, ao indicar, no referido artigo 1.º, o número de ordem de alteração e o elenco de alterações anteriores do diploma que altera, cumpre o disposto no n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário, que estabelece o dever de indicar, nos diplomas legais que alterem outros, o número de ordem da alteração introduzida e a identificação dos diplomas que procederam a alterações anteriores.

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 n.º 74/98, de 11 de novembro, que estatui que «Deve ainda proceder-se à republicação integral dos

[2] Hiperligação para o sítio da Internet da Assembleia da República.

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».

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 artigo 3.º deste projeto de lei estabelece que a sua entrada em vigor ocorrerá «no dia seguinte ao da sua publicação», mostrando-se assim conforme com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, segundo o qual os atos legislativos «entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início de 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.

III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

A Constituição da República Portuguesa[3] (Constituição) 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 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

[3] Diploma consolidado retirado do portal na *Internet* da Assembleia da República. Todas as referências à Constituição são feitas para o referido portal.

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»[4].

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)» [5].

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, contento 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»[6]. Por seu lado, o artigo 106.º, n.1 determina que «a lei do Orçamento é 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[7], cujo artigo 7.º dispõe sobre o Conselho das Finanças Públicas (CFP). O CFP foi criado pela Lei n.º 22/2011, de 20 de maio[8], que procedeu à

[4] MIRANDA, Jorge e MEDEIROS, Rui – Constituição Portuguesa Anotada, Volume I, Universidade Católica Editora 2017, pág. 974.
[5] CANOTILHO, J.J. Gomes e MOREIRA, Vital - Constituição da República Portuguesa Anotada, Volume I, Coimbra Editora, 2007, pág. 847.
[6] Idem, pág. 1082.
[7] 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 23/01/2025. Trabalhos preparatórios.
[8] Esta lei foi revogada pela Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro. Trabalhos preparatórios.

quinta alteração da então Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada pela Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto[9].

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[10], 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[11]. 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[12].

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 Conselho de Ministros 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 Resolução do Conselho de Ministros n.º 59/2001,[13] de 30 de maio.

[9] Revogada pela Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro. Texto consolidado. Trabalhos preparatórios.
[10] Trabalhos preparatórios.
[11] Trabalhos preparatórios.
[12] Trabalhos preparatórios.
[13] Entretanto revogada pela RCM n.º 56/2015, de 30 de julho.

A Estratégia para as Alterações Climáticas foi revista em 2010 pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 24/2010,[14] 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 Resolução do Conselho de Ministros 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 Resolução do Conselho de Ministros 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 Resolução do Conselho de Ministros n.º 56/2015, de 30 de julho[15], 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 Resolução do Conselho de Ministros 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 (ENAAC 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 Resolução do Conselho de Ministros 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 indústria, a mobilidade e os transportes, a agricultura, florestas e outros usos de solo, e os resíduos e águas residuais. O segundo consiste no

[14] Igualmente revogada pela RCM n.º 56/2015, de 30 de julho.
[15] Texto consolidado.

novo Programa de Ação para a Adaptação às Alterações Climáticas (P-3AC), aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros 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 caráter 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, tendo sido criado pela Resolução do Conselho de Ministros 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 Resolução do Conselho de Ministros n.º 68/2005, de 13 de janeiro, e reestruturado pela Resolução do Conselho de Ministros 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.

Pro último, refira-se que a política climática deve ser alinhada com as medidas contempladas pela Resolução do Conselho de Ministros 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[16]), 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[17], 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 assegurá-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, em particular, 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 apresentadas outras propostas como o Plano de Investimento para Uma Europa Sustentável[18], 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.

[16] https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_3&format=PDF
[17] https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf
[18] O Parlamento Europeu aprovou uma resolução sobre este plano.

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**

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

ESPANHA

A Constituição Espanhola[19], 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 de todos os recursos naturais, com o fim de proteger e defender o meio ambiente e melhorar a qualidade de vida, estando ainda prevista 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, emendas e aprovação.

[19] 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 22/01/2025.

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*[20] 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 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:

[20] Conselho criado em 1980 pela *Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas* (LOFCA), no seu articulo 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.

- 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 (AP), só foi identificado o Projeto de Lei n.º 157/XV/1.ª (PAN): *Procede à adaptação da Lei de Enquadramento Orçamental ao disposto na Lei de Bases do Clima*, de matéria análoga à da iniciativa em análise, que baixou, na generalidade, à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública, em 29/05/2024.

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

Efetuada pesquisa sobre a mesma base de dados, foram identificados os seguintes antecedentes parlamentares, de matéria análoga ou conexa com o objeto da presente iniciativa:

— Projeto de Lei n.º 44/XV/1.ª (PAN): *Procede à adaptação da Lei de Enquadramento Orçamental ao disposto na Lei de Bases do Clima*, caducada;
— Proposta de Lei n.º 2/XV/1.ª (GOV): *Altera a Lei de Enquadramento Orçamental*, que deu origem à Lei n.º 10-B/2022: *Altera a Lei de Enquadramento Orçamental*, aprovada com os votos contra do PCP e BE, a abstenção do CH, IL e PAN e os votos a favor do PS, PSD e L.

VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

- **Consultas facultativas**

Atenta a matéria objeto da iniciativa, poderá ser pertinente consultar o Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento.

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. 23 jan. 2025]. Disponível em WWW:<URL: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. 23 jan. 2025]. 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. 23 jan. 2025]. Disponível em WWW:<URL:

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. 23 jan. 2025]. 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. Parlamento. Serviço de Estudos do Parlamento Europeu (EPRS) – **EU climate action policy** [Em linha] : **responding to the global emergency**. Brussels : European Parliament, 2021. [Consult. 23 jan. 2025]. Disponível em WWW:<URL: https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=134596&img=21661>. ISBN 978-92-846-7911-9.

Resumo: O Pacto Ecológico Europeu visa tornar a União Europeia neutra em termos climáticos até 2050, uma meta apoiada por todas as instituições da UE. Com este objetivo, a UE assume um papel de liderança na resposta à emergência climática mundial. A consecução do objetivo de neutralidade climática exige investimentos maciços e uma transformação sem precedentes de todos os setores da economia. Este estudo explica a base física das alterações climáticas e destaca os impactos esperados na UE. Para dar uma panorâmica das políticas climáticas internacionais e da UE, descreve os acordos internacionais em matéria de clima, a ação climática da UE e as políticas climáticas das principais economias. Avalia a coerência da política climática da UE com outros domínios de intervenção e apresenta o financiamento da ação climática da UE através do orçamento da UE e de outros instrumentos. Para avaliar as implicações do objetivo de neutralidade climática, o estudo analisa os desafios e as oportunidades para a economia da UE e os seus impactos em questões como as relações internacionais, a migração, o comércio, os consumidores e a saúde.

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. 23 jan. 2025]. 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.