

Propostas da ZERO para o Orçamento de Estado 2026

A ZERO – Associação Sistema Terrestre Sustentável considera que qualquer investimento do Estado deveria, à partida, ter como referencial ser um promotor da sustentabilidade nas suas diferentes vertentes – ambiental, social e económica.

São múltiplas as áreas impactadas pelo Orçamento de Estado (OE) e é cada vez mais importante assumir uma postura preventiva. Se não houver um foco do OE na sustentabilidade, estaremos a criar problemas que mais tarde o OE terá de resolver. Em suma, em vez de termos uma abordagem que previne os problemas, tendemos a assumir uma abordagem que corre atrás de objetivos como o crescimento do PIB, mas que através das externalidades que cria, implica outras políticas e medidas de remediação, de compensação, que acabam por justificar a continuidade do modelo do crescimento contínuo, mesmo que tal não faça sentido num planeta finito.

Portanto, o OE é uma ferramenta fundamental para conduzir Portugal à sustentabilidade, não apenas pelo seu impacto direto, mas também pelo impacto indireto ao servir de guia e inspiração para toda a sociedade Portuguesa.

A ZERO apresenta propostas em sete áreas que considera estratégicas:

1. Recursos/resíduos (*pág. 2*)
2. Recursos Hídricos (*pág. 6*)
3. Florestas (*pág. 9*)
4. Mobilidade (*pág. 11*)
5. Energia (*pág. 13*)
6. Edifícios (*pág. 14*)
7. Indústria (*pág. 14*)

1. Propostas na área dos recursos/resíduos

1.1. Taxa sobre embalagens de plástico colocadas no mercado - financiamento da taxa europeia sobre embalagens de plástico não recicladas

Desde 1 de janeiro de 2021, foi introduzida uma contribuição baseada nos resíduos de embalagens de plástico não reciclados a título de nova fonte de receitas para o orçamento da UE para 2021-2027. O recurso próprio baseado no plástico, em vigor desde 1 de janeiro de 2021, consiste numa contribuição nacional baseada na quantidade de resíduos de embalagens de plástico não reciclados. Tem por objetivo incentivar os Estados-Membros a reduzir os resíduos de embalagens e promover a transição da Europa para uma economia circular. A taxa é de 0,80 euros por quilograma do peso dos resíduos de embalagens de plástico que não são reciclados (800€ por tonelada).

Segundo um estudo feito pela APA e pelo INE, em 2021, o total de resíduos de embalagens de plástico não reciclado foi de cerca de 253 mil toneladas (número provisório). Neste contexto, o valor a pagar poderá atingir os cerca de 200 000 000€ (duzentos milhões de euros), só num ano.

Considerando os valores pagos até agora, estes ascendem a mais de 780 milhões (contando já com o valor previsto para 2025), ou seja, mais do dobro do total das verbas da União Europeia (FEDER e Fundo de Coesão) que estarão disponíveis até 2030 para investimentos no setor dos resíduos (que é de 320 milhões de euros)¹.

Até ao momento, esta taxa tem vindo a ser paga via Orçamento do Estado. Esta solução, para além de ser um peso para o OE e um desvio de fundos que são muito necessários para promover uma efetiva economia circular em Portugal, elimina o efeito desejado com a medida de “incentivar a redução de resíduos de embalagem”.

Proposta

Dado que é, neste momento, demasiado complexo estar a diferenciar a aplicação da taxa por polímeros, indexando-a à taxa de reciclagem, a ZERO propõe que a taxa seja aplicada às embalagens de plástico (independentemente dos polímeros usados) colocadas no mercado português, a partir de 1 de janeiro de 2026.

Esta taxa deverá ser revista ano a ano, no sentido de espelhar os dados mais recentes da realidade nacional, sendo aconselhável que possa vir a ser diferenciada por tipo de polímero, dependendo da sua taxa de reciclagem, incentivando, dessa forma, os embaladores a optarem por embalagens circulares. Para tal será necessário que haja dados fidedignos sobre a efetiva reciclagem de cada polímero em Portugal.

1.2. Taxa de gestão de Resíduos

A Taxa de Gestão de Resíduos (TGR) é uma ferramenta fundamental para promover um melhor desempenho por parte dos municípios e Sistemas de Gestão de Resíduos Urbanos (SGRU), no sentido de estimular a redução da produção de resíduos e a recolha seletiva e penalizar os tratamentos de fim de linha (incineração e deposição em aterro).

O Decreto-Lei n.º 102-D/2020, de 10 de dezembro, define o valor de TGR a cobrar até 2025, determinando que a partir de 1 de janeiro de 2026, ao montante da TGR é acrescido de um valor por tonelada, a definir por despacho do membro do Governo responsável pela área do ambiente.

Neste contexto e considerando o papel que a TGR pode ter para acelerar o caminho para o cumprimento das metas europeias de reciclagem de resíduos urbanos (55% em 2025 | 60% em 2030 | 65% em 2035), isto quando, em 2023, Portugal depositou em aterro e incinerou 71% dos resíduos urbanos produzidos. Neste contexto que revela a urgência de alterar o paradigma das soluções de fim de linha serem a solução maioritária em Portugal, a ZERO apresenta uma proposta para ser implementada a partir de 2026.

¹ Portugal pagou 168,1 milhões de euros em 2022, 194,5 milhões de euros em 2023, 215,9 milhões de euros em 2024 (estimativa) e para 2025 foram inscritos no OE 205,6 milhões de euros com este fim.

Proposta

A ZERO considera importante que continue a haver uma atualização anual da TGR até 2030, de forma a que se chegue a 2030 com uma TGR suficientemente dissuasora da opção por estas opções de fim de linha.

Considerando que em 2025 a taxa é de 35€ por tonelada, a nossa proposta vai no sentido de haver um aumento de 10€/ano, de forma que se chegue a 2030 com uma TGR de 85€. Esta taxa deve ser aplicada à deposição em aterro. Defendemos ainda que a taxa sobre a incineração de resíduos urbanos deverá equivaler a 50% da TGR aplicável à deposição em aterro.

No sentido de amplificar os benefícios em termos de promoção da economia circular, deve ser prevista uma bonificação entre os 30-50%, caso os Municípios apresentem resultados que ultrapassem a meta prevista para esse período.

1.3. Proposta de alteração do método de cálculo da Taxa de Gestão de Resíduos (TGR) para as entidades gestoras de fluxos de resíduos que têm frações perigosas

Atualmente a TGR penaliza as entidades gestoras de fluxos específicos de resíduos, principalmente em relação às metas de recolha. No entanto, alguns destes fluxos, como é o caso dos Resíduos de Equipamentos Elétricos e Eletrónicos (REEE) possuem frações perigosas cuja remoção é obrigatória.

A questão é que a aplicação da TGR no caso da remoção das frações perigosas, de acordo com a metodologia seguida pela Agência Portuguesa do Ambiente (APA), resulta em valores muito baixos de TGR, mesmo quando a taxa de remoção das frações perigosas é baixa, o que implica que as entidades gestoras acabam por não dar a devida importância à componente do tratamento dos resíduos, o que resulta na libertação de substâncias perigosas para a saúde e o ambiente.

Proposta

Neste contexto, a ZERO propõe que a TGR, na componente da remoção das frações perigosas, passe a ser aplicada de acordo com a seguinte fórmula por tonelada de resíduo recolhido:

$$TGR_p = TGR_r \times (1 - FPr/FP)$$

Em que:

TGR_p – TGR aplicada na componente da remoção das substâncias perigosas (€/tonelada)

TGR_r – TGR aplicada por tonelada de resíduo não recolhido prevista na legislação (€/tonelada)

FPr – Fração Perigosa removida de uma tonelada de resíduo (kg)

FP – Fração Perigosa existente numa tonelada de resíduo (kg)

Nas frações perigosas de remoção obrigatória, devem incluir-se as que estão já definidas nas licenças das entidades gestoras, mas também as que não estão incluídas, mas cuja remoção é igualmente obrigatória.

Pneus recauchutados – Reduzir o IVA para valorizar a recauchutagem

O pneu recauchutado pode considerar-se uma reutilização, uma vez que é um processo que consiste na substituição da banda de rodagem desgastada de um pneu por uma nova, permitindo a reutilização da carcaça do pneu. Ou seja, em peso e em volume, é um produto cujo pneu original é o maior constituinte.

Infelizmente, a recauchutagem, apesar das enormes vantagens ambientais e económicas para Portugal, tem vindo a decrescer, devido à introdução no mercado de pneus novos muito baratos (de origem asiática), mas cuja carcaça não apresenta qualidade de reutilização para a recauchutagem. Assim, os pneus novos mais baratos competem deslealmente em custo com os pneus recauchutados e, no final de vida, não permitem a sua reutilização/recauchutagem.

Por outro lado, os pneus recauchutados não fazem parte da “LISTA I - Bens e serviços sujeitos à taxa reduzida”, pelo que, atualmente, pagam uma taxa de 23% de IVA.

Proposta

A distinção no tratamento do IVA para pneus recauchutados deve resultar do facto de a recauchutagem dever ser vista como uma operação de reparação e não como a venda de um bem novo. A taxa de IVA normal aplica-se a serviços em geral, enquanto taxas reduzidas são aplicadas a bens específicos ou a certos tipos de serviços. Os bens em segunda mão têm também um regime especial de tributação. Dado o enquadramento da recauchutagem e tendo em conta a necessidade de promover esta prática de forma clara, a ZERO propõe que a atual tributação seja revista pela Autoridade Tributária, e seja considerada a taxa reduzida de IVA de 6% para pneus recauchutados.

1.4. Aplicação de uma taxa a todos os copos para bebidas e recipientes para comida em regime de pronto a comer que não sejam reutilizáveis, independentemente do material em que são produzidos

É fundamental que os operadores económicos e os cidadãos entendam que não se pretende apenas aplicar uma taxa, mas fomentar uma transição para a reutilização, reduzindo o gasto de recursos naturais e prevenindo a produção de resíduos, muitos deles dificilmente recicláveis. Consideramos que o reconhecimento do direito do consumidor a levar o seu próprio recipiente já oferece uma salvaguarda que permitirá aos consumidores evitarem estar sujeitos à taxa, pelo que a sua aplicação a todas as soluções descartáveis não será problemática do ponto de vista social.

Para além disso, Portugal estabeleceu objetivos de redução deste tipo de produtos (copos para bebidas e embalagens para take-away) de:

- a) Até 31 de dezembro de 2026, uma redução do consumo de 80 %, relativamente a 2022;
- b) Até 31 de dezembro de 2030, uma redução do consumo de 90 %, relativamente a 2022.

Contudo, pouco ou nada tem sido feito para garantir o seu cumprimento.

Assim, e tendo em consideração que o artigo 278º da Lei do OE2024 redefiniu a contribuição que abrange todas as embalagens de utilização única, incluindo embalagens compósitas nos regimes de pronto a comer e levar, com entrega ao domicílio e que acondicionem refeições prontas a consumir, no ponto de venda ao consumidor final, a ZERO propõe cinco alterações fundamentais para que a aplicação desta taxa possa surtir os efeitos desejados.

Proposta

1. Ainda que esteja prevista no OE2024, a aplicação desta taxa **não foi regulamentada** até ao momento, estando prevista a necessidade de publicação de uma Portaria conjunta entre a área do ambiente e da economia. Sem esta Portaria não é possível implementar as disposições da Lei.
2. Deve ser clarificado que se aplica igualmente aos copos para bebidas que se enquadrem neste mesmo regime.
3. É fundamental simplificar a aplicação da Lei – em alternativa à identificação dos códigos referentes às embalagens que deverão pagar a taxa, propomos que a **taxa se aplique a todas em embalagens** usadas disponibilizadas pelo operador para este fim e **que não estejam englobadas num sistema de reutilização** (que incentive o retorno e maximize as rotações da embalagem reutilizável). Desta forma evita-se excluir tipologias de embalagens de uso único ou ter de estar sempre a atualizar a Portaria de regulamentação.
4. É importante reduzir as isenções previstas, pois estas complexificam a aplicação. Assim, propomos que seja **removida a isenção prevista para embalagens de uso único que sejam totalmente recicláveis, em monomaterial e que incorporem, em média, pelo menos 25% de materiais reciclados**. O facto de as embalagens serem monomaterial, ou terem material reciclado incorporado, não oferece qualquer garantia que acabem a ser recicladas, até porque o pronto a comer coloca desafios importantes em termos de reciclagem (grau de contaminação das embalagens), pelo que sugerimos eliminar esta exceção. Desta forma, o incentivo à reutilização torna-se mais evidente e a implementação do sistema é mais simples.

5. **Não se justifica a isenção prevista para as embalagens de utilização única disponibilizadas no âmbito da atividade de restauração não sedentária**, pelo que propomos que esta seja removida. Defendemos esta posição porque:

- As atividades não sedentárias tendem a ter um ainda maior impacto ambiental do que as sedentárias, uma vez que, com frequência, são realizadas em condições onde a recolha dos resíduos é muito deficiente, resultando quer na sua não separação seletiva, mas também no seu abandono no ambiente. A haver distinção, esta atividade deveria ter uma taxa agravada e nunca uma isenção.
- Ao isentar estas atividades acabamos por criar condições desiguais entre operadores, acabando por dar sinais ao mercado que a atividade que potencialmente causa mais impacto ambiental, deve ser a preferida (junto de clientes que procuram evitar pagar a taxa).
- É importante dar os sinais económicos certos. Tal como noutros países já é frequente, por exemplo, o uso de opções reutilizáveis em eventos e outras atividades de restauração não sedentária, também o mesmo pode acontecer em Portugal. Mas que tal aconteça, é importante que os operadores e os cidadãos percecionem a necessidade de alterar a situação atual de uso de embalagens de uso único. Os sinais económicos são os mais eficazes para estimular a mudança.

1.5. Sacos para colocação de alimentos (frutas, legumes, pão, etc.)

Neste momento já é possível a qualquer consumidor/a levar os seus próprios sacos quando vai comprar frutas, legumes ou pão. Também já é muito comum encontrar sacos reutilizáveis disponíveis em diferentes lojas. Neste contexto, consideramos que estão criadas as condições para que os sacos usados para pesar frutas e legumes e para pão devam passar a ter um custo para o consumidor, independentemente do material em que são feitos.

Proposta

Que a partir de 1 de janeiro de 2026, todos os sacos utilizados para colocar frutas, legumes ou outros produtos a granel (excluindo a carne e o peixe) sejam sujeitos ao pagamento de uma taxa de, pelo menos, 5 cêntimos. Este valor deverá duplicar a partir de janeiro de 2026. As receitas desta taxa devem reverter uma parte para as entidades fiscalizadoras e outra parte para o fundo ambiental, devendo, neste caso, ser usadas para promover a prevenção da produção de resíduos.

1.6. Produtos menstruais e fraldas reutilizáveis

Os resíduos de têxteis sanitários em Portugal já representam cerca de 8% do total de resíduos sólidos urbanos produzidos anualmente no país. Trata-se de um resíduo que acaba, inevitavelmente, em aterros e nos incineradores, onerando os municípios de forma significativa. Tratando-se de um fluxo de resíduos de muito difícil reciclagem, é urgente trabalhar ao nível da sua prevenção.

Quer no caso das fraldas, quer no caso dos produtos menstruais, neste momento já existem muitas alternativas disponíveis no mercado e a preços cada vez mais acessíveis. Contudo, parece-nos muito importante promover o acesso a estes recursos, sendo uma estratégia a oferta de vouchers para aquisição destes produtos.

Proposta

Que o Fundo Ambiental deve reservar 500 mil euros em 2026 para apoiar municípios que queiram lançar projetos de incentivo à utilização de fraldas ou produtos menstruais reutilizáveis. Este sistema de apoio pode ser feito sob a forma de *vouchers* que permitirão às famílias, no caso das fraldas, e às mulheres, no caso dos produtos menstruais, adquirir produtos reutilizáveis e ter um primeiro contacto.

Uma parte deste valor poderá também ser destinado à implementação de projetos locais de lavagem de fraldas, que se têm revelado um elemento de apoio às famílias muito importante, para que estas possam integrar estas novas práticas no seu dia-a-dia, sem impactos no seu bem-estar.

Estas medidas deverão ser combinadas com campanhas de comunicação sobre o tema, seja junto das famílias (para o caso das fraldas), seja junto das mulheres, em particular das mulheres jovens (em escolas, universidades, grupos desportivos), para que conheçam estas alternativas e tenham a oportunidade de as experimentar e usar.

1.7. Redução do IVA associado às reparações de 23% para os 6% - necessidade de clarificação

No Orçamento de 2022, o Governo acedeu a uma proposta que a ZERO defendia há vários anos com a redução da taxa do IVA associado às reparações de equipamentos elétricos e eletrónicos, incluindo eletrodomésticos, alterando a mesma de 23% para os 6%. No entanto, pouco tempo após a publicação, a Autoridade Tributária e Aduaneira veio esclarecer que os computadores, portáteis ou não, tablets e telemóveis são aparelhos que “têm uma utilização normal em qualquer ambiente e não podem ser considerados aparelhos domésticos”, pelo que a sua reparação não beneficia da taxa de 6%.

Considerando que, para as empresas, a taxa de IVA acaba por ser um custo dedutível, uma vez que os equipamentos eletrónicos são necessários para as suas atividades, então este esclarecimento acaba apenas por prejudicar os particulares e continuar a favorecer o consumo (e importação) de materiais eletrónicos.

Proposta

A ZERO defende que é urgente clarificar a legislação e favorecer o aumento da vida útil de equipamentos eletrónicos, garantindo que quando as reparações sejam feitas em computadores, portáteis ou não, tablets e telemóveis de pessoas com um número fiscal de pessoa individual, seja aplicada a redução do IVA.

2. Propostas na área dos recursos hídricos

2.1. Atualização da taxa de recursos hídricos (TRH) para a agricultura e para a produção hidroelétrica

A Diretiva-Quadro da Água estabelece que os Estados Membros devem garantir um regime económico e financeiro que promova a utilização sustentável dos recursos hídricos contribuindo para os objetivos ambientais definidos pela União Europeia. A política adotada deve, portanto, assegurar um contributo justo por parte dos vários setores económicos, em particular os setores doméstico, industrial e agrícola, baseados numa análise económica que respeite os princípios do poluidor-pagador, do utilizador-pagador e da recuperação dos custos dos serviços de águas. Deve também ser reforçado o respeito pelo princípio de unidade de gestão das bacias hidrográficas, incorporando no regime financeiro as distorções territoriais e riscos ambientais associados.

A desigualdade na aplicação dos valores da Taxa de Recursos Hídricos (TRH) tem resultado num esforço desproporcionado sobre o setor urbano e em particular sobre os utilizadores domésticos que contribuem com 68,4% das receitas daí advindas, apesar de consumirem apenas cerca de 13% dos volumes de água captados, enquanto que o setor agrícola, responsável por mais de 70% dos volumes de água captados, contribui em apenas 4,9 % para as receitas da TRH, segundo dados divulgados nos planos de Gestão de Região Hidrográfica (PGRH - 3º Ciclo).

A título de exemplo, e tendo estritamente como referência os valores apresentados nos PGRH - 3º ciclo relativamente a volumes captados pelos diferentes setores, as receitas com a TRH e aquilo que são os consumos médios anuais de água de uma família de 3 pessoas e de uma cultura de 1 hectare de olival em regime intensivo, os contributos anuais para a TRH são de 6,60€, no primeiro caso, e 1,51€ no segundo caso. Um olival intensivo tem uma receita bruta estimada, por hectare/ano, de cerca de 3.300€.

Ora, num contexto de escassez hídrica e de assimetrias no acesso à água devido a investimentos públicos de beneficiação hidroagrícola, e à dissociação de alguns tipos de agricultura das necessidades alimentares regionais e nacionais, assim como os impactes socioambientais de certos tipos de agricultura, é essencial proceder a uma revisão dos valores de base da TRH.

Também o setor hidroelétrico, deve ver atualizados os valores que lhe são aplicáveis, tendo em conta que a sua contribuição anual para a TRH (0,5 M€), representa apenas 1,3% da receita total. Mais uma vez estamos

perante um valor desproporcionalmente baixo face aos impactes ambientais causados pelos aproveitamentos hidroelétricos - nomeadamente a artificialização do meio hídrico e a alteração dos regimes de caudal, muitas vezes sem garantia de caudais ecológicos mínimos.

Propostas

Tendo em conta o exposto acima propõem-se as seguintes medidas:

- Rever os atuais coeficientes de escassez pelos quais é multiplicado o valor base da componente A da TRH, passando a aplicar os coeficientes preconizados nos PGRH - 3.º Ciclo (entre 1 e 1,5), para cada sub-bacia e que foram determinados em função do índice de escassez hídrica WEI+. Não é razoável que se continuem a aplicar índices de escassez praticamente constantes para todas as bacias hidrográficas, apenas com ligeiras variações (entre 1 e 1,2) quando a situação de escassez difere significativamente entre bacias hidrográficas e também entre sub-bacias.
- Duplicar o valor base referente à Componente A - Utilização de águas do domínio público hídrico do Estado (por volume de água captado) - que é atribuído ao setor agrícola, valor que é atualmente de 0,0039 €, cerca de 4,5 vezes inferior ao valor atribuído ao setor urbano (0,018 €), passando a situar-se em 0,0078.
- Aplicar o princípio do poluidor-pagador através de uma discriminação positiva no valor base da componente A da TRH, através de uma redução de até 50%, para usufrutuários com sistemas agrícolas que comprovadamente recorram a práticas menos impactantes do ponto de vista ambiental, como é o caso do Modo de Produção Biológico.
- Duplicar os valores base das componentes (A, O e U) de cálculo da TRH para a produção de energia hidroelétrica.
- Rever as incidências da Componente E tendo em conta que atualmente é calculada apenas em função das cargas da matéria oxidável, de azoto e de fósforo, que são predominantes nas descargas de esgotos domésticos. Os impactes sobre os recursos hídricos resultantes da descarga de poluentes preocupantes e emergentes, como é o caso dos pesticidas, microplásticos, fármacos, entre outros, são tão ou mais relevantes quanto a matéria orgânica pelo que a componente E deveria refletir essa situação.
- Rever o valor unitário da componente O da TRH aplicável à agricultura e à produção de energia hidroelétrica, atualmente de 0,0643€/m², um valor demasiado baixo que não constitui um contributo efetivo para compensar os custos ambientais resultantes do efeito das barragens no regime de caudais.

2.2. Reforço do investimento na eficiência hídrica do setor urbano e dos edifícios

A eficiência hídrica no setor urbano e nos edifícios é uma componente crítica para a gestão sustentável dos recursos hídricos em Portugal. O país enfrenta desafios muito significativos relacionados com a escassez de água, especialmente em regiões com pressão demográfica elevada e infraestrutura hídrica envelhecida, o que tem resultado em perdas substanciais de água nas redes de distribuição. Acresce ainda o facto de o Decreto Regulamentar n.º 23/95, de 23 de agosto, que atualmente regula as normas técnicas para o uso da água nos edifícios, estar totalmente desatualizado em relação às inovações tecnológicas e às melhores práticas de eficiência hídrica desenvolvidas nas últimas décadas. Este regulamento necessita urgentemente de revisão para refletir as novas realidades e as exigências ambientais, alinhando-se com aqueles que devem ser os objetivos de redução do desperdício e otimização do uso da água. De salientar que a revisão deve incorporar novas exigências para a instalação de dispositivos economizadores de água, como torneiras de baixo fluxo, autoclismos com dupla descarga e sistemas de reutilização de águas cinzentas.

Modernizar as infraestruturas urbanas e promover a eficiência hídrica nos edifícios não só ajudará a conservar os recursos hídricos, mas também reduzirá os custos operacionais para os municípios e os consumidores. Além disso, a introdução de sistemas de captação e reutilização de águas pluviais e cinzentas em edifícios pode aliviar a pressão sobre as redes públicas de abastecimento de água, especialmente em períodos de seca prolongada.

Reforçar o investimento em eficiência hídrica no setor urbano e nos edifícios é, portanto, uma medida

estratégica para garantir a segurança hídrica de Portugal no futuro, incentivando o uso racional da água e a redução de desperdícios. Este reforço deve ser acompanhado de uma revisão urgente do Decreto Regulamentar n.º 23/95, de 23 de agosto, para atualizar as normas técnicas e os requisitos de eficiência hídrica, alinhando-os com as melhores práticas e inovações tecnológicas atuais.

Propostas:

- Implementar um programa de apoio para a renovação e modernização das infraestruturas de abastecimento e distribuição de água, visando reduzir as perdas hídricas nas redes públicas, que em algumas áreas ultrapassam largamente os 30%.
-
- Introduzir incentivos fiscais e financeiros para a implementação de sistemas de captação e reutilização de águas pluviais e de águas cinzentas em edifícios residenciais e comerciais. Estes incentivos podem incluir deduções fiscais para investimentos em tecnologias de eficiência hídrica e apoios diretos para a modernização de infraestruturas prediais.

2.3. Implementação do Programa Nacional de Regadios

O Governo tem sido intransigente quanto à política de desenvolvimento rural assente em grandes aproveitamentos hidroagrícolas (AH) de iniciativa estatal, insistindo numa lógica de investimento público assente em premissas do século passado, quase literalmente quando se trata de obras aludidas no antigo Plano de Rega do Alentejo. O não reconhecimento das parcas mais-valias públicas destes projetos, face a impactes sócio-ambientais graves, tem sedimentado pressupostos falsos quanto ao resultado destas políticas, de que são marca expressiva a ideia do contributo para a fixação demográfica através de uma franca melhoria das economias locais.

A realidade é bem díspar. Volvidos 20 anos desde o fecho das comportas da Barragem de Alqueva, um dos maiores investimentos públicos nacionais, os territórios sujeitos às transformações advindas da implementação deste empreendimento, não se inverteu a tendência de perda demográfica e de fragilidade do tecido económico local. Em contrapartida aos impactes diretos da obra, ainda em expansão acelerada numa 2.ª fase (mais 50.000 hectares, excluindo beneficiários fora dos perímetros aprovados), observam-se novas pressões ambientais advindas da implementação das monoculturas de regadio que dominam a paisagem (mais de 80% ocupados por apenas duas culturas intensivas – olival e amendoal), a par da exploração laboral de migrantes e do crescente fosso socioeconómico entre a minoria de beneficiários diretos do investimento público e a restante população.

O seguimento desta linha política vinca contrastes e cria paradoxos:

- O investimento público incide sobre uma minoria de beneficiários diretos, ligados a uma agricultura de base fundiária e ao agronegócio, deixando de fora a maior parte dos agricultores e territórios rurais, com parco investimento público que incida sobre as suas necessidades e desafios. O fomento do regadio coletivo de iniciativa estatal tem absorvido a maioria do investimento público estratégico, criando de forma artificial assimetrias que prejudicam a competitividade interna da agricultura nacional, favorecendo oligopólios;
- A criação e aumento dos AH de iniciativa estatal têm resultado no aumento exponencial dos consumos de água, levando à expansão da área ocupada por culturas totalmente dependentes de rega;
- Num regime de pluviosidade que tem tendência a fazer desaparecer os anos húmidos nas bacias hidrográficas (BH) mais críticas, a construção de mais barragens em sub-bacias que já têm AH não é um garante de maior disponibilidade, especialmente tendo em conta o explicitado no ponto 2;
- Não existe uma internalização dos custos de impacte, nem de investimento, nas tarifas suportadas pelos beneficiários, sendo que os melhoramentos e expansões são suportados pelo erário público. Os custos sócio-ambientais advindos dos sistemas de exploração implementados também não estão internalizados. Esta realidade é contrária às orientações da Lei da Água, no âmbito da promoção da utilização sustentável dos recursos hídricos, através do regime económico e financeiro (artigo 77.º).

Propostas

- Suspender a expansão dos projetos de regadio coletivo de iniciativa estatal;
- Fazer uma pós-avaliação alargada e isenta da aplicação do Programa Nacional de Regadios. A reformulação deste plano (Plano Rega) deve estar sujeita a uma Avaliação Ambiental Estratégica, nos termos do Regime Jurídico de Avaliação dos Efeitos de Planos e Programas no Ambiente (DL 232/2007, red. atual). A coordenação de um novo programa para o regadio nacional deverá estar a cargo de uma equipa multidisciplinar, não descurando as dimensões social e ambiental. O planeamento terá de, necessariamente, contemplar outras tipologias de regadio para lá dos AH de iniciativa estatal e explicitar uma análise comparativa de alternativas, tendo em conta as várias realidades agrícolas do país - e.g. suporte da rega em sistemas de sequeiro (culturas de outono-inverno) numa lógica de maximização da produtividade da água, o aproveitamento de águas residuais e pluviais para agricultura urbana e periurbana;
- Realocar o financiamento previsto para a expansão de regadios coletivos de iniciativa para soluções estruturais de reparação do ciclo hidrológico terrestre, numa abordagem de soluções baseadas na natureza, promovendo também o equilíbrio no ordenamento do território;
- Aplicar as taxas de beneficiação previstas no Regime Jurídico dos Aproveitamentos Hidroagrícolas, dependente de escalões de volume utilizados pelos beneficiários;
- Considerar uma componente de agravamento da TRH para a água destinada a transvase;
- Fazer uma atualização do tarifário aplicado no Empreendimento de Fins Múltiplo de Alqueva, a fim de: i) assegurar a incorporação dos custos de energia; ii) organizar o preçário por escalões de uso , com maior contribuição por volume utilizado pelos grandes usuários (incluindo subsidiárias) e menores custos para os pequenos usuários; e iii) aplicar reduções para pequenos agricultores e produtores em Modo de Produção Biológico (MPB), para incentivar o aumento e diversificação de agricultores beneficiados e da área em MPB no EFMA, que é incipiente.
- Estudar e promover a aplicação de uma taxa de artificialização do solo, que tenha em conta o grau de impermeabilização e a irreversibilidade associada a todas formas de ocupação do solo, penalizando a alteração da orografia, a destruição de coberto vegetal, a perda de capacidade de sumidouro, a perda de funções físicas, químicas e biológicas dos solos, e o grau de homogeneização da paisagem. Os recursos obtidos da sua aplicação deverão servir para investimentos em restauro e pagamento de serviços de ecossistema, através do Fundo Ambiental, aplicando o disposto no artigo 12.º da Lei n.º 31/2014, de 15 de junho, a qual estabelece as bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo.

3. Propostas na área da floresta

3.1. Redução do IVA associado ao biocarvão de 23% para os 6%

O biocarvão, resultante da pirólise de biomassa em condições de pouco oxigénio, apresenta uma série de vantagens em relação ao carvão vegetal tradicional. É um produto que pode e deve ser adicionado ao solo, apresentando inúmeros benefícios, em que entre outros fatores, contribui para o aumento da adsorção de água e o sequestro e consequente disponibilidade de nutrientes, apoiando uma agricultura mais sustentável no longo prazo, e contribui ainda para o sequestro de carbono (contribuindo para a mitigação das alterações climáticas).

Além das suas propriedades físico-químicas, sendo produzido em Portugal, estimula a economia local e a criação de empregos, promovendo ainda a economia circular, pois sendo produzido de forma correta, pode representar uma valorização de resíduos agrícolas e florestais, tal como dar um aproveitamento às espécies invasoras que são removidas.

Neste momento, o biocarvão (produto diferenciado) é sujeito à mesma taxa de IVA do carvão vegetal tradicional, embora sejam produtos muito diferentes. O carvão vegetal tradicional vendido no mercado nacional é maioritariamente importado de África, e numa proporção menor, da América do Sul, onde não há

qualquer controlo sobre a forma de produção e proveniência da matéria-prima. O mesmo se aplica a uma fração do mercado nacional que, muitas vezes, consiste num mercado paralelo sem regulamentação, não se sabendo ao certo a proveniência da matéria-prima, estimando-se que sejam utilizadas 700.000 toneladas de madeira proveniente de azinheiras, sobreiros e eucaliptos.

Se o mercado for regulado estima-se que o Estado só em IVA, mesmo a taxa reduzida, receba mais 2 milhões de euros em relação ao que é atualmente cobrado.

Proposta

A presente proposta visa incentivar a produção e utilização do biocarvão em Portugal, através da redução da taxa de IVA de 23% para 6% incidente sobre este produto. Considerando que, a taxa de IVA reduzida acaba por se refletir num custo mais baixo para o consumidor, ao reduzir esta taxa, incentivamos o consumo de um produto mais sustentável e de origem nacional, reforçando uma produção controlada. A redução do custo final será um incentivo para a sua adoção por produtores agrícolas e florestais, promovendo melhores práticas de gestão de solo, e ainda por restaurantes, chefes, e utilizadores de cozinhas, optando por um produto associado a menores emissões de GEE para a atmosfera (quer na sua produção, como na sua utilização).

Para a execução desta proposta, propomos criar regulamentação posterior permitindo assim, estruturar um sector existente, mas que não está organizado e trazer regulamentação para uma atividade atualmente desregulada em termos de compra de matérias-primas, preocupações ambientais, controlo de políticas, de recursos humanos e taxas de IVA sobre o produto acabado.

Propomos assim que se estabeleça a criação de uma categoria específica para o biocarvão, definindo de forma clara e objetiva este produto, de modo a distingui-lo do carvão vegetal tradicional. Propomos ainda o incentivo à investigação e desenvolvimento de tecnologias relacionadas com a produção e utilização do biocarvão.

3.2. Contribuição especial para a conservação dos recursos florestais

O artigo 208.º da Lei do Orçamento do Estado para 2020, aprovado pela Lei n.º 2/2020, de 31 de março, na sua redação atual, criou uma contribuição especial para a conservação dos recursos florestais com o objetivo de promover a coesão territorial e a sustentabilidade dos recursos florestais, sendo que a regulamentação da medida foi efetuada através da publicação do Decreto-Lei n.º 88/2022, de 30 de dezembro.

Ainda que se trate de uma contribuição que aplica os princípios da responsabilidade e da prevenção e operacionalizando o princípio do utilizador-pagador e que o produto da coleta se destine a apoiar o desenvolvimento de espécies florestais de crescimento lento, verifica-se que, volvidos mais de 20 meses sobre a publicação da regulamentação, está a ocorrer um atraso significativo na publicação de três Portarias que são fundamentais para implementar a liquidação das contribuições junto dos sujeitos passivos, considerando o previsto no n.º 3 do Artigo 3.º, no n.º 1 do Artigo 7.º e no n.º 2 do Artigo 11.º do supracitado Decreto-Lei, consignando as receitas obtidas ao Fundo Ambiental

Proposta

A ZERO propõe que a implementação da contribuição especial para a conservação dos recursos florestais volte a constar na proposta de OE para 2025, definindo um prazo nunca superior a 3 meses para a publicação das Portarias acima referidas.

3.3. Alocação de recursos para a implementação do Regulamento (UE) 2023/1115 (EUDR)

Contemplar no OE a alocação dos recursos à DGAV e ao ICNF, por forma a dar cumprimento ao ponto 4 do artigo 14.º do EUDR, nomeadamente os meios humanos com a competência técnica necessária para a implementação do Regulamento.

4. Propostas na área da mobilidade

4.1. Dez anos de passe gratuito na entrega de carro antigo para abate

A ZERO propõe um programa abrangente que combine o **abate gradual de veículos mais antigos com a disponibilização de serviços de mobilidade coletiva**. A proposta inclui a oferta do passe de transporte público durante um período de dez anos a quem entregar o carro para abate. Esta medida inclui áreas metropolitanas e Comunidades Intermunicipais (CIM), idealmente abrangendo todos os meios de transporte público existentes, incluindo modalidades de transporte flexível a pedido. O apoio, no caso do passe, totaliza 4.800 euros.

4.2. Reforço dos apoios ao transporte público

Deve existir um **substancial reforço financeiro do programa Incentivo +TP**, com o objetivo de promover o reforço e implementação de novos serviços de transporte público regular e flexível pelas CIM. No OE22, a ZERO recorda que foram destinados 410 milhões de euros a esta rubrica, o que corresponde a cerca de 10% das receitas totais obtidas através do ISV, do ISP e do IUC em 2023. É de extrema importância que no próximo Orçamento do Estado haja um aumento no investimento neste programa, de forma a alcançar **pelo menos os 15%, possibilitando assim a expansão e complementaridade do transporte público regular com transporte flexível e sistemas partilhados de modos ativos**. Só assim será possível desincentivar a aquisição e utilização do automóvel privado e generalizar o uso de transporte público, possibilitando a redução expressiva dos tempos de viagem comparando-os ao do transporte individual.

4.3. Consignar pelo menos 15% das receitas provenientes do ISP, ISV e IUC à eletrificação das frotas

Os apoios ao abate de veículos antigos e à eletrificação do transporte rodoviário devem aumentar substancialmente até aos 15% das receitas provenientes do ISP, ISV e IUC, e concentrar-se exclusivamente nas frotas de veículos com elevadas taxas de utilização, nomeadamente táxis, TVDE, veículos de aluguer, ligeiros de mercadorias e pesados de passageiros e mercadorias. No caso dos apoios aos veículos pesados, devem ser majorados sempre que existam acordos de promoção de intermodalidade estabelecidos com empresas ferroviárias de passageiros e mercadorias.

Estas receitas devem ser aplicadas não só na aquisição de veículos elétricos ou conversão de veículos térmicos, mas também na **implementação de hubs de carregamento exclusivos para veículos com elevada taxa de utilização**.

As frotas de veículos de transporte de mercadorias, sobretudo dos veículos com menos de 3,5 toneladas, para além de viáveis economicamente tem um importante papel na estabilização dos preços de todos os produtos. Também as frotas de Autocarros, de Táxis, TVDE e *rent-a-car* têm um elevado número de horas de utilização e de quilómetros percorridos, pelo que o substancial reforço do apoio ao abate mediante a aquisição de um veículo elétrico tem um impacto na redução de emissões substancialmente maior do que apoios generalizados concedidos no passado, e que na opinião da ZERO devem ser descontinuados.

Os apoios devem ser majorados em caso de abate de veículo térmico em função do número de km percorridos nos últimos cinco anos e podem incluir a troca por bicicleta de carga elétrica.

4.4. Criação do passe nacional de transporte público regular de 45 euros

Embora o passe ferroviário de 20 euros anunciado pelo governo seja uma medida relevante para incentivar o uso do transporte público, a ZERO defende que, nas Áreas Metropolitanas, deve ser possível integrar o passe ferroviário no passe metropolitano. Por mais 5 euros do que os 40 euros que custa o passe metropolitano, **os utentes passariam a ter acesso tanto ao transporte ferroviário (regional, interregional e intercidades) como a outros meios de transporte público, totalizando um valor de 45 euros/mês**. Esta opção fomenta a intermodalidade, tornando o transporte público mais acessível e conveniente, além de contribuir para a redução do uso do automóvel e das emissões poluentes.

4.5. Portagens devem variar em função do peso dos veículos

Atualmente, a classe de veículos para efeitos de pagamento de portagens é definida em função de duas características: a altura do eixo e o número total de eixos da viatura. Ao invés, **a ZERO propõe que as portagens passem a variar em função do peso de cada veículo. Este processo poderia ser automatizado através da leitura ótica das matrículas.** Os veículos mais pesados gastam mais, causam um desgaste mais substancial no pavimento das estradas, representam maiores riscos em caso de acidentes (para peões, por exemplo), e possuem uma pegada ecológica de fabrico maior.

4.6. Portagens reduzidas para autocarros elétricos

A introdução de portagens verdes em função do tipo de veículo, sendo reduzidas para autocarros elétricos, teria um impacto significativo na diminuição dos custos de operação destas carreiras, incentivando as operadores a adquirir e optar por este tipo de veículos, já que o custo das portagens pode representa uma porção significativa – cerca de 15% – do custo de uma linha.

4.7. IUC e ISV: critério cilindrada deve ser substituído pelo peso e pela quilometragem - ZERO propõe grupo de trabalho

A ZERO reitera que o critério da cilindrada do motor está desatualizado por não refletir adequadamente os impactos ambientais dos diferentes veículos. Em vez disso, a ZERO propõe a integração do peso como critério no ISV e no IUC, mantendo as emissões de CO₂ no apuramento do imposto. A ZERO sugere que esta taxa seja implementada numa escala progressiva e seja aplicada uma vez ultrapassado um determinado limiar de peso do veículo. A estrutura da taxa poderia, por exemplo, começar em cinco euros para cada quilograma adicional de peso acima de 1.500 kg e aumentar para dez euros por quilograma para pesos que excedam 1.700 kg. O IUC deve ainda variar em função do número de km anualmente percorridos apurados na última inspeção. A criação de um grupo de trabalho, onde a ZERO considera poder dar contributos valiosos, é um elemento essencial, mesmo que o resultado só se reflita no Orçamento do Estado de 2027.

4.8. Subida do IVA nos voos domésticos continentais da aviação de 6 para 23%

A atual taxa reduzida de IVA de 6% aplicada aos bilhetes de avião em Portugal nas viagens domésticas continentais constitui uma anomalia fiscal e ambiental. Numa altura em que a urgência climática exige escolhas corajosas e coerentes, é inaceitável que um meio de transporte altamente poluente, com alternativa ferroviária, beneficie de um regime de exceção. Propomos, por isso, a subida da taxa de IVA na aviação doméstica continental para os 23% aplicados à generalidade dos bens e serviços, por razões de justiça ambiental e fiscal e sinal político. Esta subida não resolve, por si só, o problema do transporte aéreo, mas é um sinal inequívoco de coerência política e de alinhamento com os compromissos ambientais de Portugal e da União Europeia.

4.9. Redução de 25% na dedução à matéria coletável das empresas dos encargos relacionados com viaturas a combustão

Muitas empresas oferecem viatura e vales de combustível aos seus funcionários em vez de oferecerem o passe possivelmente complementado com um valor mensal a ser gasto em serviços de mobilidade elétrica flexível e/ou suave. As empresas que assim procedem não devem publicamente afirmar-se preocupadas com a sustentabilidade climática e ambiental, sob pena de entrarem em contradição. **A ZERO defende que a partir de 2028 deixem de se poder apresentar despesas, como a aquisição de veículos que não sejam 100% elétricos, portagens, estacionamento e combustíveis, para redução da carga fiscal.** Assim, já neste OE, a ZERO propõe um corte de 25% na dedução deste tipo de despesas à matéria coletável. Este corte deverá aumentar de forma gradual, até à total proibição de dedução das referidas despesas à matéria coletável em 2028.

4.10. Promoção da mobilidade ativa nas envolências das estações ferroviárias e edifícios públicos

É fundamental dar prioridade à segurança e ao conforto de quem se desloca a pé ou de bicicleta, sobretudo nas proximidades das interfaces de transportes públicos. A mobilidade suave e sua interconexão com transportes públicos é um catalisador para redução do uso de veículos privados, e consequente diminuição do congestionamento. Propõe-se a aplicação de fundos para transformar os espaços públicos de acesso a estas grandes infraestruturas, garantindo que sejam zonas seguras e agradáveis para caminhar ou pedalar. Esta transformação deve abranger pelo menos um raio de 700 metros em torno das estações ferroviárias e de metropolitano, e 300 metros à volta das interfaces rodoviárias. Além disso, é essencial disponibilizar estacionamento adequado e seguro para bicicletas e instalar pontos de bicicletas partilhadas nestas áreas, incentivando o uso de modos de transporte sustentáveis.

5. Propostas na área da Energia

5.1. Descongelamento total da taxa de carbono sobre combustíveis

O congelamento da taxa de carbono que teve lugar em 2022 para fazer face ao pico inflacionário decorrente do início da guerra da Ucrânia, deve ser totalmente eliminado, e a taxa de carbono deve passar a ser aplicada de forma integral já a partir de 2025 dado o peso dos combustíveis rodoviários nas emissões de gases com efeito de estufa ser superior a 30% e a trajetória de redução do impacto climático do setor dos transportes estar bastante desalinhada com o necessário para cumprir com as metas do PNEC. É pois crucial eliminar qualquer desconto na taxa de carbono nos combustíveis rodoviários e assim aumentar as receitas disponíveis para o investimento em transporte público e na eletrificação dos veículos com elevadas taxas de utilização.

5.2. Substantial redução de Impostos sobre eletricidade consumida por Veículos com Elevadas Taxas de Utilização (mais de 50.000 km/ano)

Devem ser eliminadas todas as taxas e impostos especiais sobre a eletricidade consumida por veículos rodoviários com elevadas taxas de utilização (mais de 50.000 km percorridos por ano). Também o IVA aplicável neste caso deve ser de 6%. Numa primeira fase a aplicação desta medida, ela poderá ser concretizada através de reembolso em sede de IRC.

5.3. Gás natural deve pagar mais ISP

A ZERO defende para o OE 2026 que nenhum produto de origem fóssil, nomeadamente o gás natural, **deva ser tributado com uma taxa inferior a 75% da taxa de ISP** ou com uma taxa correspondente a 75% do adicionamento sobre emissões de CO₂.

5.4. Investimento em armazenamento de energia para prossecução dos objetivos do PNEC

Financiar de forma eficaz e equitativa a instalação de pelo menos 200 MW de sistemas de armazenamento de energia elétrica (2 GW até 2030 é a meta do PNEC), privilegiando aqueles que se encontrem associados a áreas dedicadas ao carregamento de veículos com elevadas taxas de utilização.

6. Propostas na área dos Edifícios

6.1. Consignar 5% das receitas do ISP ao financiamento da aquisição de caldeiras e bombas de calor, fogões

A ZERO defende que, até 2025, seja proibida a venda de esquentadores e caldeiras a combustíveis fósseis, como parte essencial da descarbonização. A eletrificação, quando baseada em fontes renováveis, é a solução mais eficiente. Assim, apoiar a compra de bombas de calor e outras soluções tecnológicas mais eficientes são medidas cruciais para incentivar a eletrificação do edificado, reduzir o consumo de gás e diminuir as emissões do sector. Consequentemente, a ZERO propõe assim que 5% das receitas do Imposto Sobre Produtos Petrolíferos (ISP) seja consignado ao financiamento da aquisição de caldeiras, bombas de calor e fogões elétricos.

6.2. Aplicação de taxa reduzida de IVA (6%) a equipamentos de energias renováveis e eficiência energética

Tendo em conta que, a partir de **1 de julho de 2025**, a taxa de IVA aplicada à aquisição de equipamentos como sistemas de ar condicionado eficientes, painéis solares térmicos e fotovoltaicos, bem como aerogeradores de pequena e média dimensão, regressa aos 23%, recomenda-se que o Orçamento do Estado para 2026 inclua a reintrodução da taxa reduzida de 6% para estes bens. Esta medida visa mitigar o impacto financeiro para os consumidores finais, promover a transição energética e incentivar a adoção de soluções sustentáveis e de baixo carbono. A manutenção de uma taxa de IVA reduzida para estes equipamentos contribuirá para o cumprimento das metas nacionais e europeias de eficiência energética e descarbonização, promovendo simultaneamente justiça social e maior resiliência energética das famílias e empresas portuguesas.

7. Propostas na área da Indústria

7.1. Isenção do Imposto sobre os Produtos Petrolíferos e Energéticos (ISP) para os gases renováveis, como o biometano e o hidrogénio verde

Propõe-se que esta isenção seja limitada exclusivamente aos volumes produzidos num raio de 50 km de uma instalação abrangida pelo Comércio Europeu de Licenças de Emissão (CELE). Esta medida visa assegurar que o benefício fiscal seja direcionado para a produção local e sustentável de gases renováveis, promovendo a sua integração direta nos setores industriais mais intensivos em carbono, incentivando a descarbonização de forma eficiente e territorialmente equilibrada, ao mesmo tempo que se evita a subsidiação de cadeias logísticas longas e com menor impacto direto na redução das emissões nacionais.

7.2. Aumento da taxa de ISP aplicável ao produtos classificados pelo código NC 2711

Propõe-se a revisão do n.º 3 do artigo 98 do OE2025, aumentando de 50 para 75% a taxa aplicável do ISP e do adicionamento sobre as emissões de CO₂ aos produtos classificados pelo código NC 2711, quando utilizados na produção de eletricidade, de eletricidade e calor (cogeração), ou de gás de cidade, por entidades que exerçam essas atividades como atividade principal, com exceção das regiões autónomas. Esta atualização visa reforçar o sinal económico de desincentivo à utilização de combustíveis fósseis no setor energético, promovendo uma transição energética mais célere e alinhada com as metas nacionais de neutralidade climática, garantindo simultaneamente maior equidade fiscal entre fontes de energia e maior coerência com o princípio do poluidor-pagador.

7.3. Consignação das receitas devidas ao aumento do ISP aplicável aos produtos classificados pelo código NC 2711

A receita decorrente da aplicação dos números anteriores, relativa a introduções no consumo ocorridas em território continental, deve ser consignada ao Fundo Ambiental nos seguintes termos:

- a) 50% para apoiar a eletrificação de parques industriais, incluindo a substituição de equipamentos térmicos por soluções elétricas eficientes, bem como para o desenvolvimento de projetos de produção local de gases renováveis, designadamente biometano e hidrogénio verde, com origem preferencial em resíduos e recursos locais;
- b) 50% para as demais finalidades e objetivos do Fundo Ambiental e que apresentem um custo-benefício carbónico favorável, nos termos previstos na respetiva legislação orgânica e nos planos de afetação anual de receitas.

Julho de 2025

A Direção da ZERO – Associação Sistema Terrestre Sustentável