

Introdução

A ZERO – Associação Sistema Terrestre Sustentável considera que o Orçamento do Estado para 2021 e a Lei das Grandes Opções 2021-2023, que entram agora em discussão na especialidade, podem ser melhorados no sentido de assegurar um futuro mais sustentável para Portugal. Nesse sentido, gostaríamos de contribuir e apresentar medidas que permitam a luta contra a emergência climática e uma melhor gestão de recursos em Portugal e no mundo.

O contexto atual veio mostrar um novo mundo de possibilidades que pode ancorar e ser potenciado por avanços conseguidos nos últimos anos na área das energias renováveis, da mobilidade sustentável, da agroecologia, do repensar dos produtos no sentido de fomentar a sua durabilidade, reparabilidade e possibilidade de reutilização e reciclagem. Sentimos que, apesar das ideias defendidas pela ZERO anteriormente, a discussão em torno do Orçamento do Estado e da Lei das Grandes Opções 2021-2023 não apresenta ideias concretas e definidas para um verdadeiro modelo sustentável.

Orçamento de Estado 2021

No Orçamento do Estado 2021, a **ZERO avalia de forma positiva algumas das propostas:**

1. Aguardamos, conforme definido no Orçamento, que o Governo elabore e apresente à Assembleia da República um Plano Ferroviário Nacional que se traduza em princípios de sustentabilidade, uma vez que irá contribuir para o cumprimento objetivos de descarbonização e de uma mobilidade sustentável de curta e longa distância.
2. Os apoios para remoção de amianto em edifícios e instalações públicas são uma boa notícia e colocam-nos mais próximos da meta de erradicação do amianto na Europa até 2032. Ainda assim, enquanto o inventário não se alargar ao setor privado a meta não poderá ser atingida. O facto de ter sido definido os apoios a financiamento até 100% para prioridade 1 e até 80 ou 70% nas prioridades 2 e 3, respetivamente, lançam a questão de quanto valor está disponível. Na lista de Edifícios Públicos Contendo Amianto de 2020 estão registadas 1038 ocorrências de Prioridade 1, 193 de Prioridade 2 e 2527 de Prioridade 3. É necessário saber se estas ocorrências são em amianto friável ou não friável e qual a sua extensão, e só então é que seria possível perceber de quanto seria necessário alocar a estes financiamentos.

3. É uma boa prática o aumento das coimas da falta de limpeza das florestas e a obrigatoriedade de os Planos Municipais de Defesa da Floresta contra Incêndios serem aprovados ou atualizados até 31 de março de 2021, com possíveis multas de 20% no valor das transferências para os municípios que não cumpram a medida. Será porém importante que estas receitas sejam aplicadas na reflorestação e em meios para retornar os nutrientes ao solo como o investimento pelas autarquias em biotrituradores.

No entanto, seria interessante perceber como o Governo pretende fiscalizar esta medida, uma vez que o ICNF está autorizado a transferir verba do seu orçamento para a GNR e entidades da defesa nacional no âmbito da vigilância das florestas, mas não recebeu nenhum aumento do seu orçamento. Veja-se o relatório que acompanha o Orçamento de 2021 onde é referido que se destaca o ICNF em termos de despesa com “ 80 milhões de euros, dos quais 63,1 milhões de euros afetos ao instrumento de recuperação e resiliência (componente florestas)” mas, em comparação, o mapa de despesa de 2020 apresenta um valor de despesa de 84 093 934 €.

4. É com bom grado que olhamos para a alteração ao Código dos Impostos Especiais de Consumo com a isenção sobre os gases de origem renovável e a alteração dos impostos em matéria de produtos petrolíferos e energéticos, com aumento dos adicionais.

Nos impostos sobre os produtos energéticos existe o problema de estes aumentos serem muito parciais e prolongados no tempo para algumas das categorias, não forçando uma transição mais rápida para combustíveis mais verdes. Concordamos que será uma boa prática isentar deste imposto o hidrogénio verde e outros gases renováveis.

No entanto, **a ZERO apela à modificação** desta proposta de Orçamento do Estado em sede de especialidade, uma vez que foram tomadas opções que não salvaguardam um desenvolvimento sustentável:

1. A integração do Fundo para a Eficiência Energética, do Fundo Florestal Permanente, do Fundo para a Sustentabilidade Sistémica do Setor Energético e do Fundo de Apoio à Inovação no Fundo Ambiental, leva a uma enorme dimensão deste último, exigindo uma maior e total transparência no uso das suas verbas e um escrutínio mais apurado da orientação e gestão das prioridades políticas deste Fundo. Ao lermos o documento, verifica-se que algumas das transferências associadas a este Fundo extravasam em muito o apoio a projetos na área do Ambiente, como é o caso da transferência de verbas para a APA relativamente à gestão do Comércio Europeu de Licenças de Emissão (pág. 265 do Orçamento), as verbas para a expansão da linha circular do Metropolitano de Lisboa (pág. 267 do Orçamento), as verbas para renovação da frota da Transtejo (pág. 268 do Orçamento) ou mesmo à transferência de verbas para o ICNF para preparar a presidência europeia (pág. 274 do Orçamento).

Verificamos também que não se encontra prevista a sustentabilidade futura do Fundo face à previsível redução de receitas, consequência das menores emissões de carbono, o que poderá levar a efeitos perversos de se querer manter o nível das emissões para manutenção de nível de receitas.

2. O relatório que acompanha este orçamento refere a necessidade de efetuar uma verdadeira transição energética, embora não pareça existir nenhum orçamento dedicado ou prazos de concretização no orçamento de 2021.

No mínimo deviam estar previstos no Orçamento verbas para estudos piloto e prazos para apresentação de metas concretas e ambiciosas, no sentido de liderarmos dentro da União Europeia a transição energética e assegurar a competitividade do país em energia limpa.

3. Encontra-se mencionado no relatório do Orçamento do Estado para 2021 que dar-se-á continuidade à implementação da Estratégia Nacional para a Mobilidade Ativa Ciclável (ENMAC), da Estratégia Nacional para a Mobilidade Ativa Pedonal (ENMAP) e do Programa Portugal Ciclável 2030. No entanto, após análise do orçamento, verifica-se são poucos os incentivos relativamente à aquisição de bicicletas e achamos que:

- Os incentivos para a aquisição de bicicletas convencionais devem aumentar para os 50%, com um aumento do limite máximo para os 200 euros e para um total de 5000 bicicletas.
- Os incentivos para a aquisição de bicicletas com assistência elétrica devem manter-se nos 50%, com um aumento do limite máximo para os 500 euros e para um total de 5000 bicicletas.
- Autonomizar a categoria bicicletas de carga, mantendo o incentivo em 50%, aumentando o limite máximo para os 750€ para um total de 500 unidades.
- Embora as ajudas às aquisições não incluam ainda bicicletas em segunda mão nem kits elétricos para apetrechar as mesmas (algo que também deverá ser considerado), e dado que é mais sustentável encorajar a reparação de milhares de bicicletas que não eram usadas com frequência, consideramos fundamental a emissão de vouchers de 50€ para a reparação de até 50.000 bicicletas.

Esta medida iria permitir, a longo prazo, uma redução do nível de emissões nos transportes e uma população mais ativa, reduzindo as despesas de saúde em termos de doenças respiratórias e obesidade. O apoio à mobilidade ciclável tem de ser acompanhado de programas de ligação dedicada entre localidades.

4. Apesar de ser necessário cumprir uma diretiva europeia até 2023, o Orçamento para 2021 apenas contém uma menção de apoio à Estratégia dos Biorresíduos através de um apoio aos municípios pelo Fundo Ambiental.
5. É definido que se irá proceder à extinção das Sociedades Polis Litoral, com transferência para 6 entidades diferentes dos seus vários direitos e obrigações, conforme um plano de transferência a elaborar pelas próprias entidades Polis que serão eliminadas.

Embora esta extinção seja olhada favoravelmente por colocar os planos locais num plano mais abrangente e nacional, não podemos deixar de pensar que a multiplicidade de entidades que poderão herdar as obrigações levam a um enorme risco para crimes ambientais que não terão entidades responsáveis que assegurem o seu acompanhamento.

Pedimos que o Governo seja o responsável pela transferência de operações, controlando as Sociedades Polis e as opções tomadas antes da sua extinção, salvaguardando que não se cometam ações que ficam sem responsabilização.

6. Pedimos que os critérios de incentivo a híbridos plug-in devem ser corretamente definidos. Verificamos que, atualmente, os automóveis híbridos plug-in, embora tributados mais que os 100% elétricos, beneficiam de grandes benefícios fiscais, especialmente nas vendas para o sector empresarial. O imposto sobre veículos (ISV) tem uma redução de 75%, desde que a autonomia destes veículos em modo elétrico seja superior a 25 km, o Imposto Único de Circulação beneficia também de reduções significativas, e as empresas beneficiam ainda mais: podem abater a totalidade do IVA da aquisição de híbridos plug-in até 50.000 Euros, a taxa de tributação autónoma é reduzida, e 100% da depreciação destes automóveis é aceite como gasto em sede de IRC. Estes mecanismos, não sendo condicionais das reais emissões destes automóveis que em muitos casos até são superiores aos veículos 100% a combustão, estão a introduzir uma perversão no mercado com consequências negativas que no médio prazo poderão ser relevantes nas emissões de CO2 e poluentes dos automóveis ligeiros de passageiros em Portugal. Defendemos que deverão existir critérios, como por exemplo, restringir o apoio a veículos que satisfaçam cumulativamente as condições de terem uma autonomia em modo elétrico superior a 80 km, apresentem uma bateria com uma capacidade igual ou superior a 0,5 kWh/100 kg de peso do veículo, e emissões oficiais inferiores a 50 gCO2/km.
7. Apesar do crescimento do Fundo Ambiental, o atual Programa de Apoio a Edifícios Mais Sustentáveis parece manifestamente insuficiente e muito provavelmente pouco orientado para os estratos sociais mais vulneráveis à pobreza energética, dada a falta de acompanhamento de tal programa de instrumentos financeiros apropriados (apoios a fundo perdido, empréstimos a taxa bonificada) e a sua sustentação em reembolsos de despesas, sendo certo que as despesas em causa constituem quantias demasiado avultadas para a grande maioria dos que mais necessitam de apoio.
8. Não se contempla um aumento das verbas a atribuir ao Fundo Verde do Clima, o principal instrumento do acordo de Paris de apoio aos países em desenvolvimento, para lidarem com as alterações climáticas; Portugal deveria atingir pelo menos 5 milhões de euros/ano e tem atualmente uma dotação de 3,8 milhões de euros.

Considerando o contexto atual de crise, **a ZERO defende algumas medidas que gostaria de ver incluídas no Orçamento do Estado**, através da sua incorporação na discussão da especialidade:

1. Que sejam potenciadas as reparações de eletrodomésticos e aparelhos eletrônicos em vez da substituição de equipamentos, através da redução do IVA associado às reparações de 23% para os 6%.

Esta medida iria permitir o aumento da vida útil dos equipamentos, reduzindo o volume de importações (uma vez que a grande maioria destes aparelhos são fabricados no estrangeiro) e melhorando a balança comercial de Portugal. A quebra da receita associada ao IVA seria compensada pela criação de empregos associados a estas reparações, além de viabilizar um grande conjunto de empresas que agora se encontram em dificuldades.

2. Que seja realizada uma avaliação do potencial de biomassa residual em Portugal, permitindo que deixe de existir a queima de madeira de qualidade para a produção de eletricidade, com fortes implicações económicas para o consumidor em resultado de uma política de subsidiação a este setor que é vertida na fatura de energia, e que também penaliza o Orçamento do Estado.
3. A introdução de uma taxa ambiental de 30 euros associada ao bilhete nos voos que ligam Lisboa e Porto e de 12 euros em todos os restantes. No caso dos voos Lisboa - Porto a taxa será de apenas 12 euros se se tratar de um voo onde a passagem por Lisboa ou Porto for em trânsito. Se um bilhete já com a taxa ambiental incorporada tiver um valor inferior a 40 euros, deve ser impossibilitada a sua venda ou o valor da taxa deve ser aumentado até atingir esse valor. Esta taxa terá como destino o apoio à ferrovia de longo curso, nacional e/ou internacional e poderá servir como fonte de receita para o Plano Ferroviário Nacional a ser apresentado este ano.
4. Aviação e navegação com impostos ambientais. A ZERO considera que deve ser iniciado um caminho para a cobrança de ISP e IVA relativamente ao combustível fornecido a aviões e navios. Tal é legalmente possível, em particular no caso do IVA, por acordos bilaterais entre países. Ao mesmo tempo, a ZERO defende desde já uma taxa de três ou seis euros por passageiro utilizador de cruzeiros que aportem em Portugal, função das características ambientais do navio.
5. Que deixe de ser admitido o uso de óleo de palma ou de outras culturas alimentares insustentáveis como biocombustível no gasóleo, optando-se pela promoção de biocombustíveis verdadeiramente sustentáveis, como a reciclagem de óleos alimentares usados, contribuindo de forma inequívoca para a promoção de biocombustíveis verdadeiramente sustentáveis, não promotores de elevado ILUC e desflorestação e destruição de ecossistemas ricos em carbono. Se levarmos em consideração que será necessário transpor a diretiva de Energias Renováveis (REDII) até 30 de junho de 2021, então este Orçamento já deverá dar sinal à indústria de que é necessário melhorar o nível de sustentabilidade dos combustíveis, e que os consumidores deixem de pagar por um combustível que não é verdadeiramente sustentável. É também nesta medida que consideramos que a isenção do Imposto Especial sobre o Consumo para os biocombustíveis é perversa se não se restringir apenas às situações de reduzido impacto ambiental.
6. Que seja atribuído um subsídio ao tratamento dos resíduos urbanos através da digestão anaeróbia com produção de biogás, permitindo a criação de uma efetiva fonte de energia renovável, além de produção de composto. Este subsídio permitiria cumprir os objetivos do Pacto Ecológico Europeu e teria impacto nulo no Orçamento do Estado se fosse associado à retirada dos

benefícios financeiros que têm sido atribuídos aos sistemas de gestão de resíduos que recorrem à incineração para tratar os seus resíduos.

7. Que não volte a acontecer o esgotamento antes do final do ano das verbas de apoio à mobilidade ativa (clicável) e à aquisição de veículos ligeiros de passageiros totalmente elétricos por particulares.
8. Segundo o relatório que acompanha o Orçamento de Estado, a Estratégia Nacional para o Ruído Ambiente (ENRA), prometida desde 2018, irá ser implementada, mas a mesma não se apresenta nos documentos a votação.
9. Continua em falta a anunciada Estratégia de Longo Prazo de Combate à Pobreza Energética, tendo já sido emitida uma Recomendação Europeia 2020/1563 para os Estados Membros levarem em conta, na implementação da Diretiva 2019/944 que entra em vigor a 01 de janeiro de 2021, o Artigo 29º da carência energética.

Lei das Grandes Opções 2021-2023

O Orçamento do Estado está inserido numa estratégia maior que devia encontrar-se espelhada na Lei das Grandes Opções 2021-2023. Esta Lei, a ser votada no dia 26 de novembro de 2020, assenta em quatro agendas sendo uma delas a transição climática e a sustentabilidade de recursos. No entanto, este documento revela uma ideia de governação onde o ambiente é um ponto isolado, em vez de ser uma opção de fundo que permeia todas as opções estratégicas do governo.

Em termos de estratégia global, a ZERO defende uma estratégia coerente de desenvolvimento sustentável em Portugal, contemplando uma mudança urgente no paradigma de consumo, e não, como espelhado na estratégia disposta nesta proposta de Lei, que insiste na necessidade de crescimento económico, colocando sempre os incentivos e produtos financeiros como algo mais importante que a sustentabilidade.

No entanto, **existem alguns pontos que nos merecem destaque pela positiva:**

1. A reorganização da fiscalidade, introduzindo a transferência da carga fiscal sobre o trabalho para a poluição e o uso intensivo de recursos (pág. 150). No entanto, perguntamo-nos sobre qual será a pressão para manter a poluição e o uso intensivo de recursos uma vez que constituirá uma das maiores fontes de receita para manter as contas públicas equilibradas?
A ZERO defende que as fontes de financiamento sobre a poluição e uso intensivo de recursos devem reverter predominantemente para projetos de combate às alterações climáticas, nunca substituindo fundos do Estado nas suas outras áreas.

Será necessário ajudar todo o tecido doméstico e empresarial a reduzir a poluição e uso intensivo de recursos, mas sem nunca impactar no Orçamento de outras áreas.

2. Volta a ser referido neste documento, tal como se encontra no Orçamento do Estado para 2021, que será apresentado um Plano Ferroviário Nacional que se traduza em princípios de sustentabilidade.

No entanto, nesta proposta de Lei, a rede ferroviária resume-se a um parágrafo na agenda do ambiente referindo que "A rede ferroviária nacional já tem as suas principais linhas eletrificadas, estando em curso ou planeada a eletrificação das restantes" (pág. 153), surgindo o restante texto da rede ferroviária na agenda do país competitivo e favorecendo as ligações a Espanha.

Embora este Plano seja aguardado com expectativa, defendemos que, além das ligações internacionais, deve existir um foco na criação de ligações ferroviárias rápidas e em condições entre todas as capitais de distrito portuguesa e uma ferrovia que substitua, em todo o país, o automóvel particular.

3. Ao nível da prevenção dos fogos rurais e gestão florestal, é de louvar a existência de uma estratégia que visa efetuar investimento dirigidos aos territórios de intervenção prioritária. Veremos se as opções estratégicas nestas áreas serão acompanhadas pela alocação de fundos nacionais e comunitários adequados para fazer face às gigantescas necessidades existentes.
4. Também é de louvar a elaboração da nova Estratégia Nacional para o Tratamento dos Efluentes Agropecuários e Agroindustriais, um processo que levou uns incompreensíveis três anos a concluir. Veremos se ficam definitivamente resolvidos os problemas de poluição das águas superficiais e subterrâneas que se verificam em algumas áreas localizadas.

Em algumas das medidas previstas nesta Lei, **a ZERO vem pedir um trabalho mais a fundo na definição de estratégias globais para a transição climática e sustentabilidade de recursos:**

1. Relativamente aos recursos minerais do país, a ZERO manifesta o seu total desacordo com o princípio mencionado na Lei de o fazer "sempre com a imprescindível sustentabilidade ambiental mas, também, com o máximo retorno económico e social para as populações e para a economia". A sustentabilidade ambiental não pode ser algo que é olhado posteriormente a se ter o maior retorno económico, uma vez que esse parece ter sido um dos caminhos que nos colocou nesta emergência climática.

Se aliarmos este princípio ao projeto de Decreto-Lei que procede à regulamentação da Lei nº 54/2015, de 22 de junho, no que respeita às massas minerais, e sobre a qual a ZERO se pronunciou em Consulta Pública a 28 de agosto, de o mesmo não acautelar de forma mais séria os eventuais não cumprimentos inerentes à recuperação ambiental, nomeadamente estabelecendo mecanismos adicionais de compensação de impactes ambientais ou garantindo que a contribuição financeira anual é direcionada para esse fim, então verifica-se que a estratégia ambiental para o Governo relativa aos recursos minerais é inexistente.

No caso do lítio, é referido nesta proposta de Lei que será lançado o procedimento concursal para direitos de prospeção.

2. Nos clusters sectoriais, dentro da agenda para a Digitalização, inovação e qualificações como motores do desenvolvimento, pedimos que os mesmos, mais do que para obter ganhos de escala e economias de aglomeração, devem ser clusters de economia circular, com redução de consumo de matérias-primas e com o aproveitamento das indústrias à volta, aproveitando a redução da sua cadeia de abastecimento.
3. Pedimos que sejam fixadas metas reais para a descarbonização da indústria e para o início dos trabalhos nesta área, levando em conta todas as propostas já apresentadas múltiplas vezes pela sociedade civil. A proposta de Lei agora aprovada apenas refere que se pretende apoiar a realização de roteiros para a descarbonização da indústria e desenvolver iniciativas, sem concretizar nenhuma destas potenciais medidas.
4. Na redução das emissões de gases com efeitos de estufa, defendemos que as metas a que o país se propõe devem estar em sintonia com os nossos parceiros europeus.
A Lei das Grandes Opções cita o PNEC 2030 (Plano Nacional de Energia e Clima para 2030) relativamente à meta de redução das emissões totais de CO₂e em 45% (face a 2005) até 2030, ficando em aberto o desafio de uma meta não contratualizada formalmente transformar esta redução em 55% já no período referido.
No entanto, a meta europeia de redução é de 55% (face a 1990) até 2030, e o Parlamento Europeu pediu, a 7 de outubro, um corte de 60% das emissões (face a 1990).
5. Deve ser dada prioridade à metodologia de avaliação do impacto das propostas legislativas na ação climática.
Tem surgido um conjunto de legislação para vários setores no sentido da descarbonização, como por exemplo a do hidrogénio e a injeção de gases renováveis nas redes de gás, e no entanto não existe nenhuma medida de como Portugal está a proceder legislativamente e se estão a ser criados demasiados pontos “cinzentos” que permitam atentados ambientais impunemente no nosso país.
6. Defendemos que, ao nível da água, Portugal deve criar mecanismos para potenciar a utilização da água da chuva e, no futuro, implementar a recolha obrigatória das mesmas. Esta proposta de Lei apenas refere a gestão do ciclo urbano e a reutilização da água tratada, esquecendo o potencial de desertificação de Portugal.
7. As GOP preveem também a continuação da implementação do Programa Nacional de Regadios, incluindo a expansão da área de regadio do Empreendimento de Fins Múltiplos de Alqueva, com o objetivo de “promover a competitividade e sustentabilidade da agricultura e a preservação dos territórios e respetivas populações”. A expansão dos regadios é claramente um investimento público que carece de uma ampla discussão aberta à sociedade, uma vez que dificilmente se

constata que os mesmos promovem a sustentabilidade da agricultura, preservam os territórios e as populações locais. É também muito questionável que a expansão dos regadios contribua para a adaptação às alterações climáticas e esteja a contribuir para melhorar o grau de autoaprovisionamento de produções agroalimentares em que o país é deficitário.

Lisboa, 1 de novembro de 2020