

Assunto: **Parecer da MUBi sobre a Proposta da Reforma da Fiscalidade Verde**  
Ref.: MUBi-20140815-01

## Propostas e Recomendações da MUBi sobre a Reforma da Fiscalidade Verde

### 1. Enquadramento

A MUBi - Associação pela Mobilidade Urbana em Bicicleta, é uma organização não governamental e de trabalho voluntário cuja missão se centra na promoção da utilização da bicicleta como meio de transporte e na melhoria da qualidade de vida nas cidades desde 2009.

A MUBi não foi contactada na fase de elaboração de documentos base, ao contrário das associações interessadas em soluções de mobilidade baseadas sobretudo no transporte automóvel (i.e. ACAP - Associação Automóvel de Portugal, ACP - Automóvel Clube de Portugal, ALF - Associação Portuguesa de Leasing, Factoring e Renting, e APPB - Associação Portuguesa de Produtores de Biocombustíveis). Essa opção poderá ter ficado, porventura, vertida nas Propostas de Revisão do Anteprojeto de Reforma da Fiscalidade Verde (doravante designado neste documento como Anteprojeto), verificando-se que 12 das 14 Propostas incidem sobre o setor automóvel. Não obstante, a MUBi gostaria de tomar a presente oportunidade de participar, dando contributos que considera importantes, visando uma revisão de matérias propostas no Anteprojeto de Reforma da Fiscalidade Verde mas também sugestões não incluídas neste que nos parecem relevantes para que a Reforma da Fiscalidade Verde seja realmente mais eficaz nos seus objetivos.

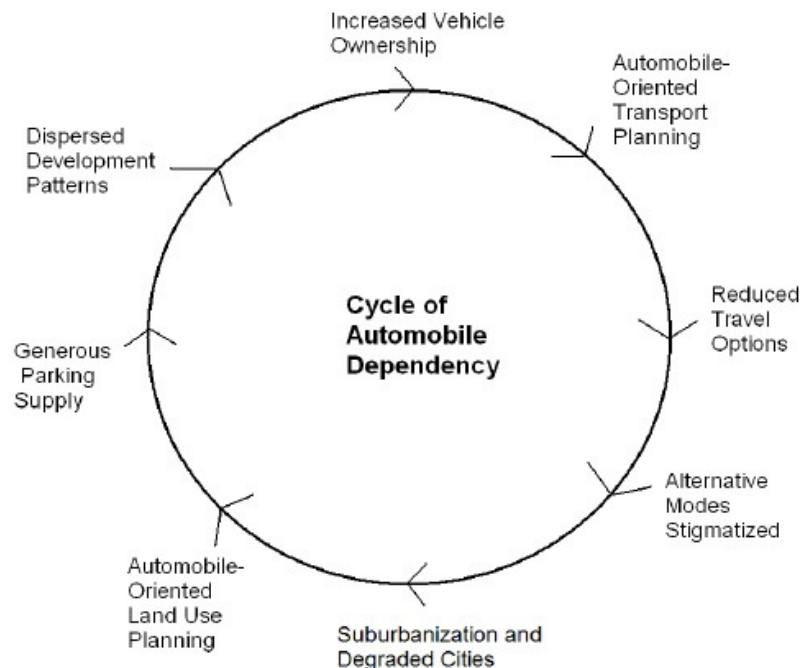
Consideramos que o vetor principal de implementação de uma política de fiscalidade verde no setor dos transportes terá de ser orientado para a melhoria da qualidade de vida nas cidades, promovendo a acessibilidade, o ambiente e a segurança, reduzindo o congestionamento, o perigo rodoviário, e os impactes ambientais, bem como o excessivo consumo energético do país. Esta perspetiva implica necessariamente reduzir a nossa dependência excessiva do automóvel, como veremos.

Frisa-se: os modos de mobilidade têm um papel muito relevante na qualidade de vida das pessoas e competitividade da economia, além dos impactes ambientais, a acessibilidade, a qualidade do espaço público, a segurança e a eficiência das deslocações na sua relação tempo/custo. Deste ponto de vista, são desde há décadas conhecidos os impactes muito negativos que têm sido impostos pelo automóvel, sobretudo dentro das cidades. A emergência do automóvel como principal forma de deslocação veio, além da degradação do meio ambiente, retirar espaço público às pessoas, causar centenas de mortos e feridos graves anuais e, através do sentimento de insegurança causado, 'expulsar' formas de deslocação suaves, como a bicicleta e andar a pé. Por outro lado o automóvel continua a causar impactes negativos preocupantes na economia portuguesa, contribuindo largamente para o défice da balança comercial do país.

Estes factos negativos para a economia e qualidade de vida são agravados quando se constata que o automóvel é extremamente pouco eficiente, especialmente em meio urbano, na sua capacidade de transportar pessoas de forma rápida. Efetivamente, se considerarmos o conceito de *velocidade virtual* do automóvel, que é a velocidade que tem em conta o tempo de trabalho necessário para gerar as receitas necessárias para pagar o automóvel e as despesas associadas (em Portugal a média dos custos diretos do automóvel é de 372€/mês<sup>1</sup>, o que rondará mais de um terço do tempo de trabalho do português médio), conclui-se que a velocidade do automóvel em meio urbano poderá ser inferior a 10 km/h, e significativamente inferior à de uma bicicleta, que se desloca a velocidades médias de 15 - 20km/h.

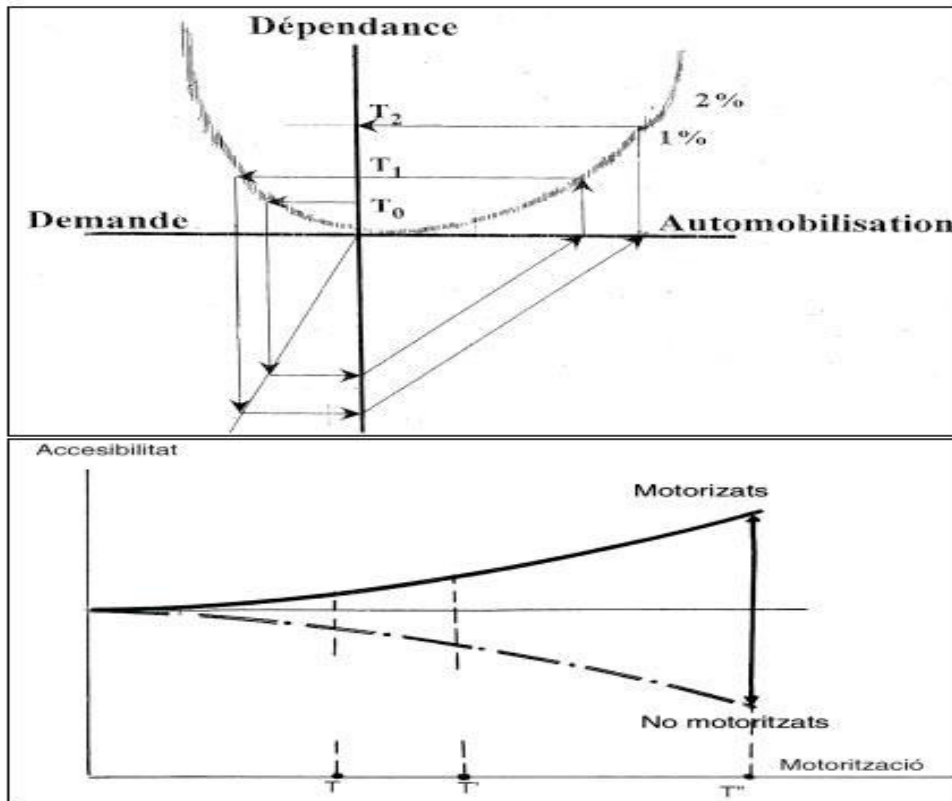
### O ciclo de dependência do automóvel

São sobejamente conhecidos os impactes negativos da excessiva dependência do automóvel, bem como das razões que nos levaram até aqui. O crescimento do uso do automóvel conduziu a um ciclo de reforço positivo desse mesmo crescimento, no qual as ações individuais dos diversos atores do sistema conduziram a um encarceramento desse ciclo, resultante do reforço cruzado entre fatores como a pressão pública para a resolução dos congestionamentos causados pelo automóvel (veja-se o caso de Lisboa, por exemplo), das respetivas respostas políticas no aumento de capacidade da malha rodoviária urbana e consequente degradação do transporte público por se ter tornado uma não prioridade, a 'expulsão' dos modos suaves pela insegurança que o carro causa (passeios ocupados, velocidade, atropelamentos, ruído, etc.), os efeitos de dispersão excessiva das cidades resultantes deste conjunto de políticas centradas no automóvel, gerando uma maior dependência deste e o retomar do ciclo.



Fonte: Todd Litman, 2013. "Smart Congestion Relief – Comprehensive Analysis of Traffic Congestion Costs and Congestion Reduction Benefits". Victoria Transport Policy Institute.

<sup>1</sup> Autocustos - Relatório do Custo Automóvel, Junho 2014; <http://autocustos.com/reports/pt-jan-may-2014.html>.



Oferta e Procura do Espaço Rodoviário e a Dependência e Taxa de Motorização, e  
Exclusão Social, Acessibilidades e Taxa de Motorização.

Fontes: G. Dupuy, "La ville de l'automobile" (1998) e Manuel Herce, "Infraestructuras y Medio Ambiente" (2010)

Por outras palavras, o aumento da oferta de espaço rodoviário leva a um aumento da taxa de motorização (ou automobilização) levando a um espiral de dependência no automóvel que acarreta custos económicos, ambientais e sociais elevadíssimos, resultando em desequilíbrios muito difíceis de contrariar numa sociedade democrática (Dupuy, 1998). Estes desequilíbrios levam a uma espiral negativa de políticas públicas que acabamos de demonstrar, e é urgente contrariar: excesso de peso dos investimentos na infraestrutura rodoviária sobre o orçamento público, e na quase isenção de agravamentos fiscais relativos à utilização do automóvel.

Por outro lado numa sociedade fortemente motorizada como é Portugal atualmente, quer o Estado e as Autarquias, quer as famílias prosseguem com elevadíssimos custos orçamentais transversais a setores como os transportes, energia, saúde, ambiente, espaço urbano e gestão do território para acomodar principalmente o transporte baseado no automóvel.

## Em Portugal

Em Portugal, as contas públicas de uma política focada no transporte individual motorizado e os respetivos custos económicos, sociais e ambientais não têm sido adequadamente abordados pelos sucessivos governos (OCDE, 2012)<sup>2</sup>. Contrariamente à perceção geral, e apesar da tendência global, o uso do automóvel em Portugal tem sido protegido em termos fiscais e de investimento público desde o resgate financeiro de 2011.

Veja-se a comparação dos aumentos verificados nos impostos em geral, nos transportes públicos, e os três impostos associados à compra e operação dos automóveis:

- Aumentos nos seguintes impostos: IRS 35%, IMI 90%, IVA - restauração 76%, IVA - luz e gás 280%, taxas liberatórias, imposto selo, cálculo para efeito do imposto de trabalhadores independentes em sede de IRS 5%, taxas moderadoras do SNS 300%, e ainda a contribuição audiovisual 30%.
- Aumentos nos transportes públicos desde 2011: 24% a 104%, com efeitos dramáticos sobre o orçamento e comportamentos de mobilidade das famílias devido à anulação dos passes 4\_18 e 2\_23, incentivando a utilização do automóvel nas deslocações para a escola e ATL.
- Aumentos verificados nos impostos relacionados com o automóvel desde 2011: ISP 1%, IUC 1,3%, ISV 0%

Fortemente penalizada por esta política tem sido a ferrovia, atualmente o modo de transporte que representa mais oportunidades de multimodalidade e intermodalidade, utilizada ou não em combinação com a bicicleta, nas grandes conurbações que os conjuntos de cidades portuguesas são hoje. Todos os exemplos de boas práticas nacionais e internacionais apontam a importância da conjugação dos transportes públicos com a utilização da bicicleta de forma a melhorar a eficácia de ambos os meios de transporte.

No entanto, na última década, o investimento público nacional nas infraestruturas rodoviárias suplantou em larga escala o investimento na ferrovia.

---

<sup>2</sup> OCDE “Country Report 2012 – Portugal”. Referência na imprensa nacional: <http://www.sol.pt/noticia/55327>

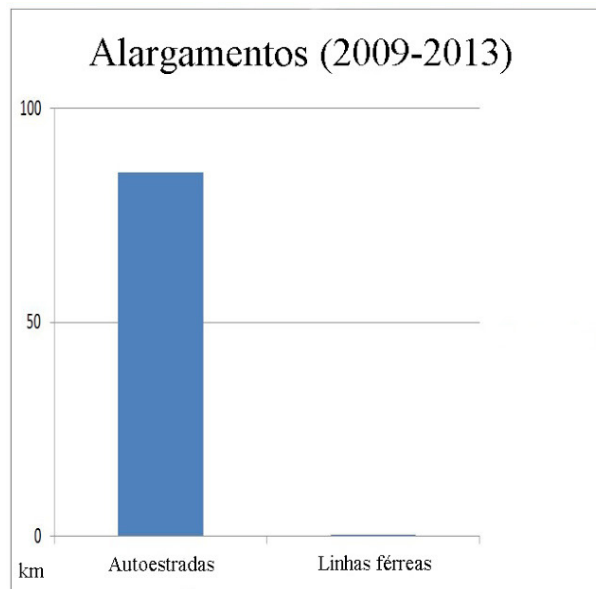


Gráfico 1 - Aumento de km de autoestrada para  $\geq 6$  vias vs. Aumento de km de ferrovia para  $\geq 2$  vias entre 2009 e 2013.<sup>3</sup>



Gráfico 2

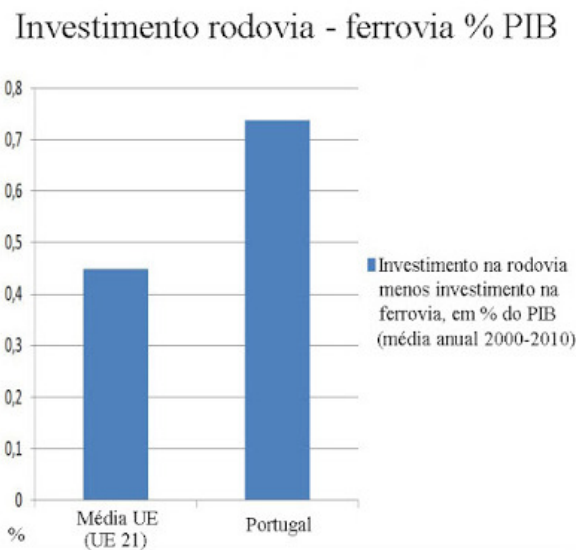


Gráfico 3

Gráfico 2: Gasto anual médio (2001-2010), em milhões €, em infraestruturas ferroviárias. UE e Portugal<sup>4</sup>

Gráfico 3: Relação entre o que se gasta mais em estradas do que na ferrovia, ponderada a riqueza produzida de cada país<sup>5</sup>

<sup>3</sup> A Nossa Terrinha - Ferrovia e autoestradas (vias de tráfego), Julho 2013  
<http://anossaterrinha.blogspot.com.es/2013/07/ferrovia-e-autoestradas-vias-de-trafego.html>

<sup>4</sup> A Nossa Terrinha - Ferrovia e autoestradas (vias de tráfego), Julho 2013  
[nossaterrinha.blogspot.com.es/2013/07/ferrovia-e-estradas-investimento.html](http://nossaterrinha.blogspot.com.es/2013/07/ferrovia-e-estradas-investimento.html)

<sup>5</sup> idem

Os exemplos acima, de subsidiação estatal ao modo rodoviário, inerente ao desequilíbrio nos investimentos a favor de infraestrutura para automóveis, e a persecução de uma política fiscal que estimula o uso do automóvel, agravaram a exclusão social e aumentaram os custos ambientais e económicos do país.

As implicações sociais mais imediatas desta dependência no automóvel são os fatores de forte exclusão social inerentes a uma sociedade altamente motorizada, pois a relação entre a taxa de acessibilidade e a taxa de motorização, considerando pessoas com carro (motorizadas) e sem carro (não motorizadas), que se observa no gráfico acima, pode ser testemunhada em muitos dos acessos principais às grandes cidades portuguesas. Entre a população, as atuais petições e propostas participativas no orçamento a favor de ciclovias na Marginal de Oeiras e Cascais (OP de Oeiras 2014, OP de Cascais 2014), na Ponte 25 de Abril (AlmaLisboa 2013) e na Margem Sul (2014), são exemplos de que as pessoas querem libertar-se desta dependência e procuram alternativas acessíveis inclusivas, e não só para quem tem carro.

### **O papel da política fiscal**

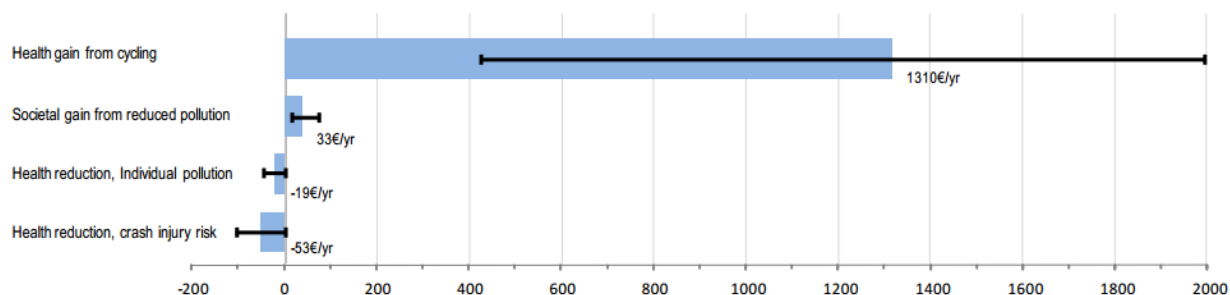
Pode argumentar-se que não cabe às políticas de âmbito fiscal resolver este ciclo, cuja resolução deve ser uma tarefa do poder local. Reforçamos o facto do ciclo se gerar a partir das ações de múltiplos atores, que dificilmente se coordenarão em torno desse objetivo. As políticas de natureza fiscal, pela sua abrangência e poder de enviar os incentivos corretos, são de facto o melhor candidato para dar um contributo decisivo para a inversão do ciclo da dependência do automóvel.

### **Benefícios e promoção da bicicleta**

Uma das vítimas do ciclo de dependência do automóvel foi a bicicleta, como forma de deslocação. A bicicleta é, comprovadamente, o modo de deslocação mais rápido e eficaz (mesmo sem contar com a componente *virtual* da velocidade), em meio urbano, até 5km. A bicicleta é também extremamente barata. Destes dois elementos concluir-se-ia que a bicicleta seria naturalmente o modo de deslocação mais utilizado dentro das cidades. E no entanto, a sua utilização foi evaporada das deslocações na generalidade das cidades portuguesas à medida do crescimento do automóvel, essencialmente pelo perigo rodoviário que este último representa.

Mas além do tempo e dos custos monetários a bicicleta tem outras vantagens tremendas. Não causa danos ambientais, e a sua utilização tem fortes impactes diretos na saúde das pessoas e consequente redução de custos financeiros no setor da saúde. O gráfico seguinte, da OCDE, ilustra bem este último benefício. A transferência das deslocações para o trabalho do automóvel para a bicicleta representam um ganho de saúde avaliado em 1300€/ano. Deste número resulta uma conta simples: cada quilómetro percorrido em deslocações em bicicleta para o trabalho vale cerca de 0,25€ só em ganhos de saúde.

**Figure 1: Estimated mortality costs and benefits per individual switching from car to bicycle for work trips\* in large European cities**



\* 2x5km daily roundtrip, 5 days per week, 46 weeks per year

Error bars represent upper and lower (95%) confidence intervals.

Fonte: OECD (2013) "Cycling, Health and Safety"

## 2. Propostas

Diversos países quantificaram os benefícios da utilização da bicicleta para a economia, e estão a vertê-los na forma de incentivos fiscais aos utilizadores de bicicleta, como descrevemos na secção 2.1 abaixo, na qual defendemos a introdução do mesmo tipo de medida em Portugal. Sendo salutar a Proposta 17 do Anteprojeto (Incentivo à Aquisição de Bicicletas), cremos que a Comissão deve ir muito mais longe, propondo fortes incentivos fiscais aos trabalhadores que se desloquem em bicicleta.

Regressamos ao ciclo de dependência do automóvel para fazer notar que as 12 Propostas do Anteprojeto, reconhecendo os problemas ambientais e de dependência energética gerados pelo automóvel, não reconhecem o essencial relativamente ao agregado dos problemas introduzidos pelo automóvel e, na realidade, caminham no sentido de viabilizar o prolongamento do ciclo de dependência. Pensamos que esses recursos poderiam ser, na generalidade, muito melhor aplicados na prossecução da sustentabilidade, do crescimento económico e da qualidade de vida.

Particularmente gravosa, em nosso entendimento, é a proposta de reativação do Incentivo ao Abate de Veículos em Fim de Vida (Proposta 16), que além do incentivo à propagação da dependência do automóvel, não reconhece os impactes negativos da mesma, quer sobre o ambiente, quer sobre a economia.

Apoiamos fortemente a recomendação de Taxa de Congestionamento urbano (Recomendação 4), não compreendendo no entanto a delimitação dessa taxa a um teto máximo muito baixo, incongruente com as recomendações da Comissão Europeia. Acrescentamos outra proposta nesta área que nos parece fundamental avançar tão cedo quanto possível: a introdução da taxa quilométrica na utilização da infraestrutura rodoviária, a qual permitiria racionalizar esse uso e facilitar desde logo técnica e politicamente a introdução da recomendada taxa de congestionamento urbano.

Ainda recomendamos diversas propostas associadas aos transportes públicos e à temática do planeamento e urbanismo, que consideramos eficazes na compensação dos custos gerados pelo transporte automóvel sobre as contas públicas. Sendo as propostas e/ou recomendações da MUBi organizadas de acordo com os seguintes temas:

## **2.1 Bicicleta**

- 2.1.1. Incentivos fiscais ou monetários para a utilização da bicicleta para o trabalho**
- 2.1.2. Incentivar a criação de infraestruturas para bicicletas**
- 2.1.3. Consignação orçamental à construção de infraestruturas cicláveis**

## **2.2 Automóvel**

- 2.2.1. Recomendação relativa à proposta do Anteprojeto de introduzir um incentivo fiscal ao abate de veículos em fim de vida**

## **2.3 Transporte Público**

- 2.3.1. Reposição dos passes 4\_18 e 4\_23 descontados a 50%**
- 2.3.2. Equidade fiscal nos transportes públicos para as famílias**
- 2.3.3. Incentivos fiscais para a motorização elétrica das operadoras de transportes coletivos**

## **2.4 Taxação da Infraestrutura Rodoviária**

- 2.4.1. Introdução da tributação com base na quilometragem em todo o sistema rodoviário**
- 2.4.2. Comentários à Recomendação do Anteprojeto 4) “Criação de uma taxa de congestionamento nas grandes cidades”**

## **2.5 Planeamento e Urbanismo**

- 2.5.1. Incentivos fiscais para municípios que cumprem o Decreto-Lei 163/2006 de 8 de Agosto antes de 2017**
- 2.5.2. Incentivos fiscais para municípios que desenvolvem e implementam Planos de Mobilidade e Transportes**
- 2.5.3. Incentivos fiscais para empresas que desenvolvem e implementam Planos de Mobilidade de Empresas e Pólos (Geradores e Atractores de deslocações)**
- 2.5.4. Medidas Complementares de apoio ao aproveitamento do espaço urbano consolidado existente**
- 2.5.5. Melhor integração da classificação de solos e zonas urbanas e urbanizáveis no sistema fiscal**
- 2.5.6. Eliminação dos lugares de estacionamento gratuitos dos serviços do Estado**
- 2.5.7. Incentivos à eliminação de estacionamento gratuito nos edifícios serviços Municipais**

## 2.1 Bicicleta

Existem várias soluções que podem ser estudadas em pormenor com planos de ação a nível municipal ou nacional.

O Plano de Promoção da Bicicleta e Outros Modos Suaves 2013-2020 (ciclAndo) lançado em 2012 pelo Grupo de Trabalho coordenado pelo IMT<sup>6</sup>, define um plano global de medidas concretas para fomentar a utilização da bicicleta. Segundo o IMT, o projeto de Plano foi submetido à aprovação do Governo, através das tutelas de todas as entidades que integraram o Grupo de Trabalho. Desconhece-se, para já, qualquer medida efetivamente tomada relativamente ao plano, cujo início de implementação estava marcado para 2013.

Apesar de apresentar um bom plano global de medidas, o ciclAndo prevê um orçamento extremamente reduzido para as concretizar: 5,7 milhões€ por ano (cerca de 0,57€ por habitante por ano). Deste orçamento, a administração central só contribuirá com cerca de 200.000€ por ano. No Reino Unido, um país que se tem vindo a esforçar, moderadamente, por melhorar as condições de bem-estar, segurança e inclusividade, através da promoção dos modos ativos de deslocação e do controlo da entrada de automóveis nas cidades, o Governo decidiu em 2013 investir 77 milhões de libras (cerca de 89 milhões€ – cerca de 1,40€ por habitante por ano) para medidas de promoção do uso da bicicleta.

Em Portugal, os 200.000€ por ano previstos para a promoção de todos os modos ativos estão longe de serem suficientes para construir um único quilómetro de autoestrada. Se a aposta era utilizar os fundos estruturais (74% do orçamento do CiclAndo) para financiar os modos ativos, então o governo terá que tornar o processo de afetação das verbas dos fundos estruturais mais transparente e garantir que, de facto, cumpre estes pressupostos do Plano.

Importa salientar que acelerar rapidamente a obtenção de condições para aumentar a utilização da bicicleta em Portugal oferecerá diversos benefícios ao país, designadamente:

- Oportunidade de crescimento à indústria nacional de produção de bicicletas<sup>7</sup> e componentes, contribuindo para o aumento de postos de trabalho e melhoria do défice externo.
- Redução dos custos de mobilidade, e de importação de produtos petrolíferos, porque conduz a menos deslocações em veículos a motor. Também por esta via, contribui para a melhoria do défice externo.
- Melhores índices de saúde pública, por via do exercício realizado durante as deslocações, redução da poluição atmosférica e ruído. Contribuindo para reduções de despesas do Sistema Nacional de Saúde.
- Captação de cicloturistas internacionais, aproveitando as ótimas condições meteorológicas na maior parte do ano, e relacionando-os com a restante oferta (praia, cidade, campo, etc.).
- Aumento da segurança e qualidade de vida nas cidades, porque as ruas ficam mais habitáveis e agradáveis, sempre que se promovem medidas de acalmia de tráfego e se devolve o espaço público às pessoas.

---

<sup>6</sup> Grupo de Trabalho do Plano de Promoção da Bicicleta e Outros Modos Suaves 2013-2020 (ciclAndo), coordenado pelo IMTT, incluía no entanto representantes de vários ministérios - abrangendo as áreas dos transportes, economia, ordenamento do território, ambiente, segurança rodoviária, educação e saúde - das associações de municípios e freguesias e do Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável.

<sup>7</sup> A indústria portuguesa de bicicletas e componentes é a 5ª maior da Europa, e 7ª do mundo:  
[http://www.portugalglobal.pt/pt/portugalnews/documents/revistas\\_pdfs/portugalglobal\\_n40.pdf](http://www.portugalglobal.pt/pt/portugalnews/documents/revistas_pdfs/portugalglobal_n40.pdf)

Por estes motivos, a MUBi apela ao Governo que efetive, urgentemente, a aplicação do plano ciclAndo, assegure que os fundos destinados aos fundos estruturais sejam de facto distribuídos de acordo com os objetivos e calendário do Plano, e adote para este um orçamento radicalmente superior, compatível com um desenvolvimento do modos ativos mais sério e ao nível do que se espera de um país civilizado.

#### **2.1.1. Incentivos fiscais ou monetários para a utilização da bicicleta para o trabalho**

A iniciativa mais mediática é a solução de incentivos monetários que a França começou a implementar este ano, que arrancou com 20 empresas e 10.000 empregados, que durante 6 meses serão pagos 0,25 € por cada quilómetro percorrido de bicicleta. O pagamento do valor será efetuado pelas empresas que participam no programa, que, por sua vez, terão direito a benefícios fiscais. Já existem incentivos fiscais para ir de bicicleta para o trabalho na Holanda, Dinamarca, Alemanha, Bélgica, Reino Unido e Suécia, considerando medidas com deduções fiscais, benefícios, pagamento por km ou apoios na compra de bicicleta.

O caso da Bélgica (Flandres) é possivelmente o mais desenvolvido e abrangente. As empresas são autorizadas, à semelhança do que sucede em Portugal através do subsídio de almoço, a oferecer um subsídio de utilização da bicicleta nas viagens casa-trabalho. Esse subsídio corresponde a €0,22/km, livre de impostos para ambas as partes, e sem limite de quilómetros. Não existe obrigação do empregador atingir o limite de €0,22/quilómetro, podendo ser um valor inferior. A definição deste valor tem por base os benefícios estimados para a sociedade das viagens realizadas em bicicleta, valor que é revisto anualmente pelo Ministério das Finanças. Aos empregadores, implementar esta medida permite, além da isenção de impostos, buscar os efeitos comprovadamente positivos em termos de produtividade e redução de absentismo<sup>8</sup> que a mobilidade em bicicleta tem junto dos seus colaboradores. Além do subsídio, as empresas são autorizadas a compensar os trabalhadores pelos custos de manutenção das bicicletas e por custos de estacionamento. Em 2010, após 2 anos de vigência da medida, cerca de 270.000 trabalhadores gozaram deste subsídio na Bélgica.

A MUBi propõe à Comissão a adoção imediata de um Subsídio à Mobilidade Casa-Trabalho em Bicicleta, com um valor ajustado ao contexto português. A aplicação abrangente desta medida pode ser precedida de uma aplicação piloto a um número limitado de empresas pelo período de 6 meses ou um ano.

**2.1.2. Incentivar a criação de infraestruturas para bicicletas** (i.e. bicicletários, chuveiros) em espaços e edifícios públicos, edifícios privados e interfaces de transportes públicos, através de incentivos fiscais.

---

<sup>8</sup> Sustrans - "Cycling halves sick days, boosting productivity by £13 billion"

<sup>8</sup> <http://www.sustrans.org.uk/press-releases/cycling-halves-sick-days-boosting-productivity-%C2%A313-billion>

### 2.1.3. Consignação orçamental à construção de infraestruturas cicláveis

Existem várias medidas financeiras que se podem implementar sobre os orçamentos de obras públicas rodoviárias, como parte da solução ao desequilíbrio do excesso de investimento e da despesa pública com infraestrutura rodoviária focada nos veículos motorizados, e para aumentar a competitividade da bicicleta frente a estes, em especial os seguintes exemplos:

- a. Vários países europeus incentivam a construção de pistas para bicicletas como parte do projeto das estradas nacionais e regionais – Holanda, Dinamarca, Alemanha;
- b. No estado do Oregon (EUA) desde 1971 que 1% do orçamento de estradas é dedicado à construção e manutenção da infraestrutura pedonal e ciclável (Pucher, Buehler, 2012). Atualmente este Estado desenvolveu uma política de financiamento da infraestrutura rodoviária através do princípio utilizador/pagador no sistema fiscal de acordo com o(s) modo(s) de transporte que prefere usar (CityLab 2014).
- c. O Congresso dos EUA está a considerar introduzir legislação que obriga a construção de infraestrutura ciclável integrada na construção e remodelação das sua rede de autoestradas e estradas nacionais (ABW - Alliance for Biking and Walking, 2012).

## 2.2 Automóvel

### 2.2.1 Recomendação relativa à proposta 16) do Anteprojeto sobre a Reintrodução do incentivo fiscal ao abate de veículos em fim de vida

A política de incentivo ao abate introduz diversos impactes negativos sobre o ambiente, a economia e a equidade:

- Ao incentivar o uso do automóvel, por oposição a outras formas de mobilidade, propaga, em vez de desincentivar, os impactes negativos da sua excessiva utilização sobre a economia, segurança e ambiente. Trata-se de um incentivo a que as pessoas continuem a depender do carro e até a usá-lo ainda mais;
- Estimula o consumo de um produto essencialmente de importação, contribuindo negativamente para a balança comercial nacional e para a não criação de emprego;
- Promove a desigualdade causada pela afetação de recursos públicos a sectores interessados dado que só é aplicável a quem tenha a possibilidade de comprar um automóvel novo;
- Não é aplicável à poupança de emissões através de outras formas de deslocação, mais eficientes do ponto de vista ambiental do que um automóvel novo. O incentivo deveria poder ser aplicado à aquisição de passes de transporte público, bicicletas ou *car sharing*.
- Mesmo no curto prazo, pode contribuir para o aumento das emissões de gases de efeito de estufa. As emissões adicionais no processo de fabrico de um veículo novo podem ser superiores à respetiva diminuição de emissões na utilização do automóvel<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> OCDE (1999) “*Cleaner Cars - Fleet Renewal and Scrappage Schemes*”, <http://internationaltransportforum.org/pub/pdf/99Scrappage.pdf>.

É uma medida que, mais do que preocupação ambientais, teve origem histórica na preocupação de estimular a economia no curto prazo e apoiar a indústria automóvel. Este tipo de medida é criticado por diversas organizações ambientais, como a *European Federation on Transport and Environment*<sup>10</sup>, e *think tanks* económicos, como o *Halle Institute for Economic Research* (GE), o *German Institute for Economic Research* (GE), ou o *Institute for Fiscal Studies* (UK)<sup>11</sup>.

Em virtude destes factos, recomendamos a não reintrodução do incentivo ao abate, e a aplicação dos respetivos fundos em medidas que promovam efetivamente o crescimento verde.

## 2.3 Transporte Público

### 2.3.1. Reposição dos passes 4\_18 e 4\_23 descontados a 50%

Descontando os passes 4\_18 e 4\_23 50% para toda a população de crianças e jovens, independentemente do rendimento dos pais é uma medida que torna os transportes públicos mais competitivos frente à utilização do carro ou carrinhas de transporte, quebrando o comportamento intergeracional da dependência no automóvel, promovendo a utilização dos transportes públicos, bem como a mobilidade multimodal (bicicleta + transportes públicos) entre a população mais jovem.

### 2.3.2. Equidade fiscal nos transportes públicos para as famílias

Consideramos que existem duas questões subjacentes à Reforma da Fiscalidade Verde que deverão ser integradas nas opções disponíveis às famílias, uma sendo a equidade fiscal, a outra o enraizamento pleno de comportamentos sustentáveis e as oportunidades disponíveis para evitar o transporte automóvel. Esta equidade e promoção de transportes alternativos ao automóvel é fundamental para conseguir uma quebra do círculo vicioso que a dependência do automóvel gera, nos comportamentos pessoais e familiares.

Sem uma política de redução tarifária aplicável, muitas famílias não têm uma verdadeira alternativa ao transporte individual para se deslocarem em grupo, dada a disparidade de custos entre uma deslocação de automóvel e 5, 7 ou mais bilhetes individuais.

Aliás o atual desequilíbrio fiscal ignora a equidade das crianças e adolescentes como cidadãos, o que onera os orçamentos das famílias, parte central da resposta à sustentabilidade populacional, ao problema de natalidade e ao inverno demográfico que o país atravessa. No caso dos transportes públicos as medidas efetuadas sobre as tarifas no seguimento do Resgate de 2011 manifestam bem a falta de equidade fiscal para quem tem filhos. Em termos fiscais o Estado considera as crianças cidadãos

<sup>10</sup> <http://www.transportenvironment.org/news/scrappage-payouts-questionable-economic-grounds>

<sup>11</sup> [http://www.ifs.org.uk/pr/budget09\\_initial.pdf](http://www.ifs.org.uk/pr/budget09_initial.pdf)

mas a sua existência é aplicada com taxas de percentagem variável, especialmente gravosas no que concerne a mobilidade sustentável nos transportes coletivos: A partir dos 12 anos uma criança paga 100% da tarifa ferroviária urbana na CP, paga um passe social a 75% (desconta 25%), mas no IRS uma criança vale 0%, no abono de família uma criança vale 50%, e nas deduções fiscais uma criança vale 10%.<sup>12</sup>

Em Espanha, por exemplo, aplicam-se reduções nas tarifas de todos os transportes coletivos ferroviários, marítimos e rodoviários entre 20 – 50% na compra de passes de transportes públicos ou bilhetes a qualquer membro de uma família numerosa - com mais de 3 filhos: 20% desconto - com mais de 5 filhos: 50% desconto sobre a tarifa normal.<sup>13</sup>

### **2.3.3 Incentivos fiscais para a motorização elétrica das operadoras de transportes coletivos**

Os únicos incentivos fiscais para compra de veículos elétricos deverão ser autocarros ao serviço das operadoras de transportes coletivos, para assegurar a renovação da frota por material menos poluente no ambiente imediato e promover hábitos da utilização do transporte público face em vez do transporte individual.

## **2.4 Taxação da Infraestrutura Rodoviária**

### **2.4.1. Introdução da tributação com base na quilometragem em todo o sistema rodoviário**

Tal como referido no Anteprojeto de Reforma Fiscal Verde, “A tributação com base na quilometragem (...) permitiria um progresso significativo na internalização das externalidades causadas pelo tráfego automóvel”.

Efetivamente, só esta modalidade permitirá uma gestão eficiente da procura no sistema rodoviário, na medida em que apenas ela permite obter dois elementos relevantes para a eficiência da taxação de externalidades:

- A taxação proporcional à distância percorrida;
- A taxação de custos em toda a rede rodoviária, sem exceções, com preços adequados às externalidades em cada caso, de acordo com o local e horário.

De facto, todos os instrumentos atualmente utilizados são mais (ISV, IUC) ou menos (ISP) ineficientes na sua vinculação aos custos externos efetivamente realizados em cada deslocação.

---

<sup>12</sup> Um filho vale um: <http://www.umfilhovaleum.org/umfilhovaleum.php?conteudo=porque>

<sup>13</sup> “Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad - Beneficios para familias numerosas”: <https://www.msssi.gob.es/ssi/familiasInfancia/ayudas/ayudasFamiliasNumerosas/beneficios.htm>

Do ponto de vista da qualidade de vida nas cidades a introdução desta medida a todo o território nacional contribuiria para:

- A ultrapassagem de barreiras políticas, no imediato, à taxação do congestionamento e outras externalidades nas cidades, reduzindo o tráfego e a poluição no seu interior;
- A transferência de tráfego rodoviário da rede não tarifada para as autoestradas (por eliminação da distorção de preços), com benefícios de tempo, segurança e ambiente para todos os intervenientes, incluindo os utilizadores de bicicleta;

Do ponto de vista técnico, já não existem hoje em dia barreiras fundamentais à introdução desta medida. Por exemplo, esteve tecnicamente preparada para ser implementada na Holanda a partir de 2012, incluindo a resolução de questões de privacidade, tendo sido apenas adiada indefinidamente por falta de apoio político. Tal como identificado no Relatório Preliminar da Comissão, também na Finlândia já foi desenvolvida solução técnica adequada. Acresce que em 2018 deverá entrar em funcionamento o sistema europeu “eCall”<sup>14</sup>, que poderá viabilizar, no domínio dos custos de hardware, a introdução da taxação quilométrica.

Do ponto de vista político, este tipo de medida parece, apesar de tudo, ser de maior aceitabilidade do que taxas de congestionamento urbano, uma vez que apela sobretudo a uma redistribuição das fontes de receita automóvel (mais alinhadas com a geração de custos externos) e não necessariamente ao aumento de uma carga fiscal agregada sobre os utilizadores de automóvel. Com uma carga fiscal agregada semelhante, consegue obter-se um ajustamento da procura que tem benefícios elevados para a economia, segurança e ambiente. Por outro lado este sistema permitiria avançar com uma taxação em meio urbano mais justa, podendo variar de acordo com critérios geográficos, temporais ou mesmo associados aos índices de poluição atmosférica locais, sendo de mais facilmente aceitação pelos cidadãos.

Com impactes positivos, também, para a mobilidade em bicicleta, devido à redução de poluição, perigo rodoviário e congestionamento que o tráfego automóvel provoca, bem como a transferência de tráfego rodoviário da rede não tarifada para as autoestradas.

Portugal poderia ser líder na introdução desta medida, que a prazo será muito provavelmente estendida a toda a União Europeia. Tal poderá catalisar inovações relevantes que poderão ser exportadas para outros países, no espírito dos objetivos de competitividade da Reforma de Fiscalidade Verde.

A MUBi recomenda à Comissão para a Reforma da Fiscalidade Verde que inclua, desde já, uma Recomendação de adoção de tributação com base na quilometragem no médio prazo.

#### **2.4.2. Comentários à Recomendação do Anteprojeto 4) “Criação de uma taxa de congestionamento nas grandes cidades”**

A MUBi considera que este tipo medida contribuirá decisivamente para o aumento da competitividade económica e bem-estar dos cidadãos, em especial nas grandes áreas urbanas. Do ponto de vista da

---

<sup>14</sup> “eCall: Time saved = lives saved”: <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/ecall-time-saved-lives-saved>

mobilidade em bicicleta, esta medida poderá despoletar um aumento instantâneo dos utilizadores de bicicleta, mas deverá ser sempre complementado por medidas que facilitem a intermodalidade entre a bicicleta e o transporte público, em particular a criação de estacionamento de longo-prazo para bicicletas, adequados, nas principais estações de comboio e de metro no centro e periferia das áreas urbanas. Agrada-nos também por isso a captação de recursos para investimento nas alternativas ao automóvel, o qual deverá incluir de forma muito forte esta componente, dado que está atualmente totalmente ausente e tem um potencial custo-eficácia muito elevado.

Tal como explicado na nossa recomendação anterior (ponto 2.4.1., acima), parece-nos que a viabilização da taxação em meio urbano poderá ser mais simples e eficiente se for realizada por intermédio de uma solução tecnológica e política agregada, baseada na aplicação de taxação por quilometragem.

No curto prazo, até viabilização de soluções de taxação urbana integradas, sugerimos o estudo da introdução a curto-prazo e de forma provisória de sobretaxas nas portagens de autoestradas e pontes de acesso aos grandes centros urbanos.

Propomos também que seja anulada a aplicação da taxa de IVA reduzida nas duas pontes com portagem na região de Lisboa (a pedido do Estado Português e renegociada junto das instancias comunitárias).

Ambas estas medidas permitirão internalizar parte dos custos do respetivo tráfego, e captar receitas para a melhoria do sistema de mobilidade alternativo ao automóvel.

Relativamente aos valores de taxação propostos pela Comissão, discordamos dos valores estipulados e não compreendemos os critérios de taxa definidos. O valor mínimo de 0,50€ parece insignificante quando comparado com o valor de uma viagem nos transportes públicos de Lisboa ou do Porto, e o máximo de 2,00€ muito baixo para o nível de externalidades que ocorrem num centro urbano, mantendo uma certa forma de subsidiação da competitividade das viagens em automóvel face aos transportes públicos. Este intervalo é igualmente baixo em comparação com as cidades citadas - Singapura, Londres, Estocolmo e Milão - mesmo descontando para o Poder de Paridade de Compra (PPC). O cálculo das tarifas deverá obedecer a critérios objetivos, económicos, transparentes, e tanto quanto possível, ajustáveis no tempo e no espaço. Os dados do "*Handbook on estimation of external costs in the transport sector*" (Comissão Europeia) apontam para valores entre os 0,50€/km e os 2€/km em grandes cidades, só para externalidades de congestionamento<sup>15</sup>.

## 2.5 Planeamento e Urbanismo

### 2.5.1. Incentivos fiscais para municípios que cumprem o Decreto-Lei 163/2006 de 8 de Agosto antes de 2017

---

<sup>15</sup> Comissão Europeia, 2008. "Handbook on estimation of external costs in the transport sector" Table 7, p. 34

<sup>15</sup> [http://ec.europa.eu/transport/themes/sustainable/doc/2008\\_costs\\_handbook.pdf](http://ec.europa.eu/transport/themes/sustainable/doc/2008_costs_handbook.pdf)

A Reforma da Fiscalidade Verde deverá incentivar as autarquias a cumprirem o Decreto-Lei 163/2006 de 8 de Agosto sobre as acessibilidades pedonais, cuja execução atempada não se está a verificar em grande parte dos municípios.

Deverá ser aplicada com um plano de ação válido a curto prazo (até 2017, e a médio prazo a partir de 2017 onde as autarquias deverão passar a ser penalizadas de acordo com os diversos incumprimentos verificados em auditorias, que deverão fazer parte da fase de monitorização dos Planos de Mobilidade e Transportes).

#### **2.5.2. Incentivos fiscais para municípios que desenvolvem e implementam Planos de Mobilidade e Transportes**

Medida a ser estudada a fundo com especialistas em mobilidade ativa, com um plano de ação preciso e que especifique concretamente as medidas a implementar e a integração dos conceitos defendidos no CiclAndo – Plano Nacional da Promoção da Bicicleta e Outros Modos Suaves 2013-2020, o Pacote de Mobilidade do IMT (2011), e ainda os conceitos defendidos pelo “*Sustainable Urban Mobility Plans*” (SUMP) da UE (ELTIS), adaptados a Portugal e visando conseguir ou integrar acesso aos fundos H2020 da UE.

Os incentivos fiscais serão aplicados de acordo com a implementação das medidas.

#### **2.5.3. Incentivos fiscais para empresas que desenvolvem e implementam Planos de Mobilidade de Empresas e Polos (Geradores e Atractores de deslocações)**

Processo a desenvolver, adaptado a empresas de grande, média e pequena dimensão, integrando os conceitos e boas práticas avançadas no CiclAndo – Plano Nacional da Promoção da Bicicleta e Outros Modos Suaves 2013-2020, o Pacote de Mobilidade do IMT (2011), e ainda os conceitos defendidos no formato de “*Sustainable Urban Mobility Plans*” (SUMP) da UE (ELTIS).

#### **2.5.4. Medidas Complementares de apoio ao aproveitamento do espaço urbano consolidado existente:**

- a. Valorizar a densificação e compactação em torno dos núcleos urbanos (requalificação urbana) e áreas servidas por transportes coletivos existentes, reduzindo a presença e a velocidade do transporte individual;
- b. Eliminar os benefícios fiscais para os automóveis de empresa e incluir a oferta de estacionamento como parte do salário tributável;
- c. Todos os programas de financiamento de infraestruturas deverão desincentivar a construção de arruamentos e estradas centradas apenas no automóvel. Deverão ser incentivados perfis viários que eliminem as velocidades excessivas e que são compatíveis com a circulação de modos ativos (andar a pé e de bicicleta), ou em alternativa obrigar estas a ter vias exclusivas para os mesmos modos.

#### **2.5.5. Melhor integração da classificação de solos e zonas urbanas e urbanizáveis no sistema fiscal**

Beneficiação fiscal e simplificação processual nas remodelações, reabilitação urbana e intervenções efetuadas em áreas urbanas consolidadas que sejam servidas por infraestruturas de eletricidades, telecomunicações, abastecimento de água e saneamento, transportes públicos, e cujos arruamentos cumpram com o Decreto-Lei 163/2006 de 8 de Agosto e apresentam medidas de acalmia de tráfego, redução de volume de tráfego motorizado e de velocidades praticadas.

#### **2.5.6. Eliminação dos lugares de estacionamento gratuitos dos serviços do Estado**

Esta medida seria de simples implementação e deve abranger a totalidade dos serviços de todos os ministérios do estado, salvo veículos militares, de segurança e de emergência, procurando converter os lugares de estacionamento das administrações, funcionários, pessoal de serviço e visitas em espaços pedonais quando estão à superfície. Os lugares de estacionamento mais próximos das entradas principais e/ou de serviço deviam contemplar a colocação de estacionamento para bicicletas (i.e. bicicletários), e no caso de estacionamento coberto, este devia ser concessionado para operação como parques de estacionamento tarifados.

#### **2.5.7. Incentivos à eliminação de estacionamento gratuito nos edifícios serviços municipais**

As autarquias deviam ser incentivadas com vantagens fiscais aquando da eliminação de estacionamento gratuito para administração, funcionários, e visitas nos serviços municipais e junto destes edifícios.

Esta recomendação deverá ser mais incisiva e concreta do que o artigo 33.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro (Fundo de Coesão Municipal) que estabelece que se “Deve passar a atender-se à disponibilização de lugares de estacionamento gratuitos pelo município nas transferências de fundos públicos a realizar nos termos do artigo 33.º (Fundo de Coesão Municipal) da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro”.

Pela Direção da MUBi – Associação pela Mobilidade Urbana em Bicicleta

Lisboa, 15 de Agosto, 2014