



REFORMA DA FISCALIDADE VERDE

**– Comentários à Introdução de um imposto
sobre os sacos de plástico –**



Agosto 2014

ÍNDICE	Pág.
INTRODUÇÃO	3
1. CONSIDERAÇÕES GERAIS	4
2. O CARÁTER DISCRIMINATÓRIO DA PROPOSTA	13
3. IMPACTO ECONÓMICO E SOCIAL DA PROPOSTA	14
3.1. Impacto no setor industrial	14
3.2. Impacto fiscal	16
3.3. Impacto no setor retalhista	16
4. O IMPACTO AMBIENTAL DOS SACOS DE PLÁSTICO	17
5. PROPOSTAS	19

Nota de atualização

Posteriormente à elaboração do presente documento, a proposta da Comissão para a Reforma da Fiscalidade Verde (CRFV) foi revista, reduzindo a taxa sobre os sacos de plástico de 10 para 8 cêntimos por unidade. Embora se trate de uma redução de impacto esta alteração não altera o essencial das conclusões do presente documento

16 de setembro de 2014

Plastval

INTRODUÇÃO

O presente documento sintetiza um conjunto de comentários à proposta de introdução de um imposto sobre os sacos de plástico, previsto no Anteprojeto de Reforma da Fiscalidade Verde.

Foram tidos em conta vários “documentos de suporte”, desde logo o referido Anteprojeto, bem como a Proposta de Diretiva para a Redução de Sacos de Plástico Leves (e seus documentos de apoio “Resumo da avaliação de impacto – Ref. SWD(2013)443 Final – PT de 4/11/2013”, bem como a versão integral da mesma “avaliação de impacto”), que serviu de base à proposta apresentada pela Comissão para a Revisão da Fiscalidade Verde.

Enquanto organização de “fileira do plástico”, a PLASTVAL tem representada na sua estrutura acionista toda a cadeia de produto e de valor, desde a produção de matérias-primas até à atividade industrial de reciclagem. O universo formado pelos acionistas da PLASTVAL é formado por 55 empresas, que representam 4.600 empregos e um volume de negócios de 1,7 mil milhões de euros. Os comentários da PLASTVAL sintetizados no presente documento têm em conta a informação disponível sobre as atividades de fabricação e reciclagem de sacos de plástico, estudos de análise de ciclo de vida (ACV), bem como a informação e opinião técnica partilhada entre as várias organizações industriais do sector, designadamente as associações de âmbito europeu (PlasticsEurope¹, EuPC², PRE³, EPRO⁴) e nacionais (APIP⁵, ARP⁶). Os comentários da PLASTVAL têm em conta os pontos de vista conhecidos destas organizações, mas não responsabiliza nenhuma delas.

A questão dos sacos de plástico, designadamente dos chamados “sacos de caixa” não é nova. Tem sido recorrentemente suscitada em diversos países, culminando na adoção de medidas várias. Também em Portugal já foram apresentadas diversas propostas de lei no sentido de regular o consumo e a venda de sacos de plástico.

Neste contexto, há que, por um lado, ter em conta a experiência dos vários países onde foram adotadas medidas específicas para os sacos de plástico e, por outro lado, ter em conta as especificidades da realidade portuguesa.

¹ PlasticsEurope – Association of Plastics Manufacturers, que representa as empresas produtoras de matérias plásticas (matérias-primas) na Europa.

² EuPC – European Plastics Converters, que representa as indústrias transformadoras de plásticos.

³ PRE – Plastics Recyclers Europe, que representa as indústrias recicladoras de plásticos.

⁴ EPRO – European Association of Plastics Recycling and Recovery Organisations, que representa as organizações nacionais de “fileira do plástico”.

⁵ APIP – Associação Portuguesa da Indústria de Plásticos

⁶ ARP – Associação de Recicladores de Plásticos.



1. CONSIDERAÇÕES GERAIS

Percebe-se, pela proposta da Comissão para a Reforma da Fiscalidade Verde, doravante designada por COMISSÃO, que se pretende regular o consumo dos sacos de plástico, designadamente os chamados “sacos de caixa”, **através da criação de um imposto de 0,10 € por cada saco de plástico**, suportando-se em diversos argumentos, que passamos a enunciar e a comentar:

“Diversos países europeus têm aprovado normativos com o objetivo de estimular a redução do consumo de sacos de plástico, evitando a sua distribuição gratuita e fomentando a sua reutilização. O imposto irlandês sobre os sacos de plástico, introduzido em 2002, foi pioneiro nesta matéria e permitiu atingir uma redução de mais de 90% no número de sacos consumidos.”

(ANEXO I: Artigo 18.º, n.º 2 – pág. 269 do Anteprojeto)

O caso do imposto irlandês sobre os sacos de plástico, é de ter em conta como um dos exemplos dos efeitos previsíveis da aplicação de ecotaxas sobre este tipo de embalagens. Muito embora a medida tenha surtido efeito na redução direta do consumo de sacos de plástico (cerca de 90%), a verdade é que o impacto ambiental, em vez da diminuição esperada, aumentou, conforme constatou a Agência de Proteção Ambiental Irlandesa num relatório publicado três anos após a aplicação da taxa). Existe uma relação direta entre a utilização de sacos de compras e sacos de lixo, e o caso da Irlanda revelou isso mesmo, já que:

- 80% dos resíduos urbanos eram acondicionados em sacos de compras,
- O consumo de sacos para lixo aumentou 400%,
- Ao fim de três anos, o consumo de sacos de lixo igualava (em peso) o consumo anterior de sacos de compras!



“Portugal é dos países onde se utilizam mais sacos de plástico per capita na União Europeia (estima-se que sejam acima de 500 sacos per capita por ano), sendo a maioria (cerca de 466) sacos de plástico leves de utilização única.”

(ANEXO I: Artigo 18.º, n.º 2 – págs. 269 e 270 do Anteprojeto)

Esta alegação de que o consumo de sacos de plástico em Portugal é excessivo, carece de verificação prévia, dado que a informação que consta da proposta de diretiva, e na qual a COMISSÃO se baseia, resulta de uma estimativa não credível, conforme se esclarece a seguir.

No documento “Avaliação de Impacto”⁷ que serve de suporte à proposta de diretiva, são apresentadas estimativas de consumo *per capita* de sacos de plástico nos diversos países (Figura 1 da versão integral do documento). O gráfico de barras apresenta um alto contraste entre países como, por exemplo, a Alemanha e Portugal.

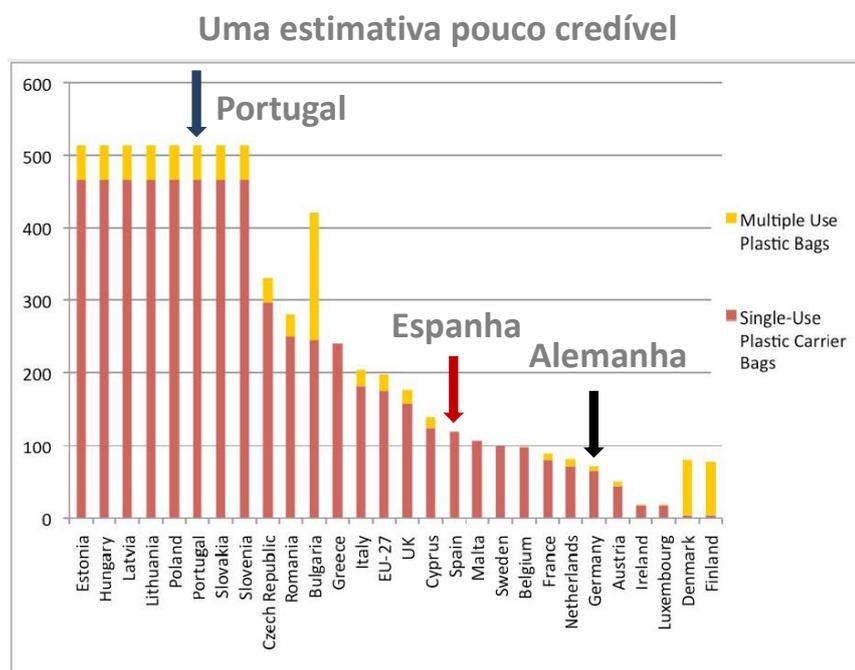


Figure 1: Single and multiple use plastic carrier bags used per person in EU Member States and EU-27 average, 2010 or latest available data⁸

No entanto, estes dados merecem quatro reparos principais:

⁷ Impact Assessment for a Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Directive 94/62/EC on packaging and packaging waste to reduce the consumption of lightweight plastic carrier bags, disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013SC0444&from=EN>



Primeiro reparo

Os dados relativos a Portugal⁸ não se baseiam em quaisquer dados estatísticos. “Não existem dados concretos, pelo que estas estimativas foram inferidas de dados disponíveis (consumo EU27 e médias conhecidas de consumo dos estados membros” – diz o documento! Face à ausência de dados, os autores do documento limitam-te a “inferir” que o que não foi declarado pelas estatísticas “conhecidas” está nos consumos dos países sem estatísticas conhecidas⁹. E simplesmente estimaram que todos esses países têm a mesma, máxima e igual, capitação de consumo, muito acima de todos os demais países! No mínimo, esta “metodologia” é questionável¹⁰.

Segundo reparo

O gráfico dos consumos *per capita* é apresentado em número de sacos. Esta apresentação (estimada) falseia a realidade. Entre um saco de caixa, as diferenças de espessura e peso podem ser de 1 para 5 ou mais. Isto significa que um país com 100 sacos/hab/ano pode ter um consumo superior (em toneladas) ao de um país com 400 sacos/hab/ano. A apresentação em número de sacos é inidónea para comparar consumos e para justificar medidas de restrição do consumo¹¹.

Terceiro reparo

Salta à vista a discrepância entre o consumo *per capita* da Espanha (cerca de 120 sacos/hab/ano) e o de Portugal (466 sacos/hab/ano). A proximidade e similitude de padrões de consumo, de tipologia/estrutura de comércio retalhista e outros fatores são indicadores mais do que suficientes para questionar uma estimativa tão discrepante.

Quarto reparo

A comparação do consumo *per capita* de sacos de caixa desligado do consumo de sacos para lixo falseia a representação da realidade relevante (o impacto ambiental do consumo de sacos) e distorce a comparação entre países. Na realidade, não se pode afirmar que Portugal é um dos países que utiliza mais sacos de plástico. Os países com menor utilização de sacos de caixa

⁸ Como em relação à Estónia, Hungria, Letónia, Lituânia, Polónia, Eslováquia e Eslovénia.

⁹ Ou, mais rigorosamente, nas estatísticas desses países que os autores do documento não investigaram, como foi o caso de Portugal.

¹⁰ Esta “metodologia” está indicada na nota de rodapé 8 da pág. 12 do documento “Impact Assessment...”: “For the worst performing countries, no concrete data was available, and so these figures are inferred from data that was available (EU27 consumption and average of known MS consumption)”.

¹¹ No entanto, e apesar deste erro metodológico, o documento não hesita em classificar os países com consumos supostamente maiores como “*worst performing countries*”...



têm maior utilização de sacos para lixo. Existe uma relação entre as duas utilizações. Regra geral, os resíduos domésticos são acondicionados em sacos de plástico (incluindo a utilização dos sacos como “bin liners”, isto é, para “forrar” os contentores de resíduos). Os sacos usados para acondicionar resíduos podem ser sacos de uso único fabricados e adquiridos especificamente para este fim, ou podem ser sacos de caixa em segunda ou terceira utilização, como tipicamente sucede em Portugal.

Na realidade, um consumo de cerca de 1 saco por dia pode parecer excessivo para a finalidade “compras”, mas não o é seguramente se o saco for também usado para acondicionar resíduos.

Na realidade portuguesa, esta dupla utilização do saco tem uma vertente ambiental adicional: uma parte crescente dos sacos de caixa usados para acondicionar resíduos já é recuperada para reciclagem.

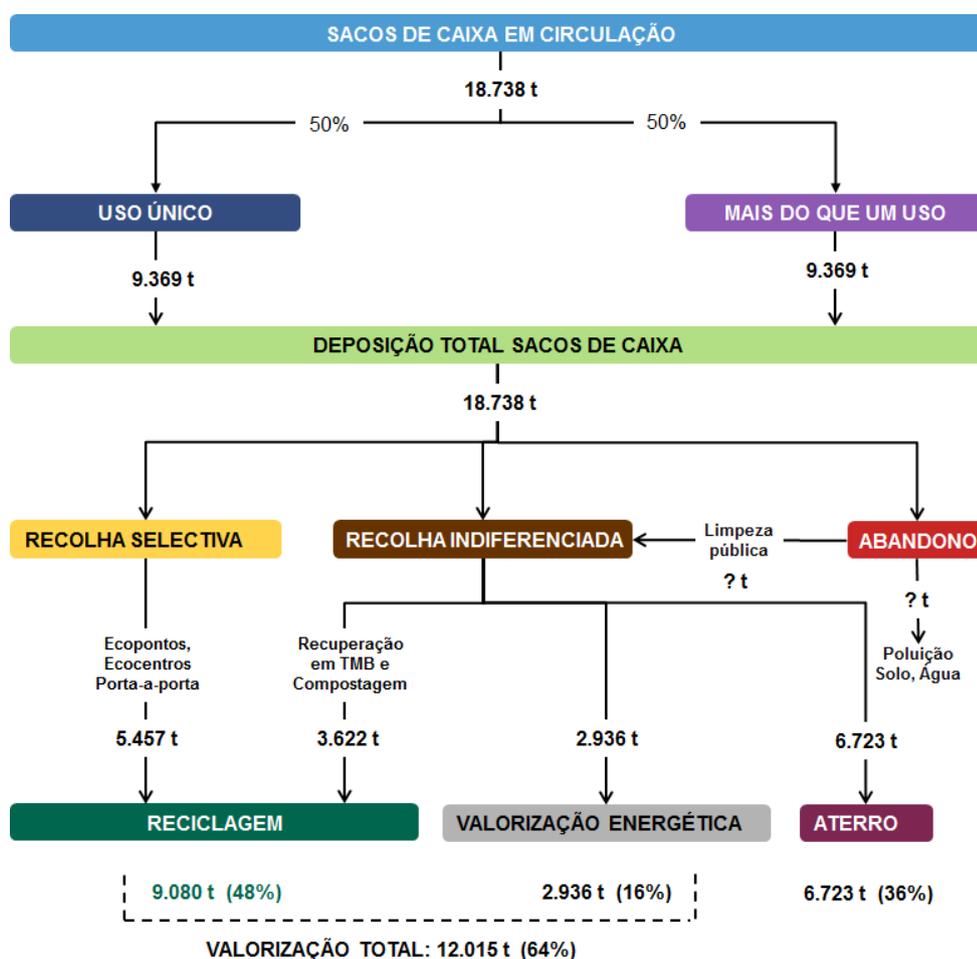
Em síntese, a realidade portuguesa não pode classificar-se como de “consumo excessivo” nem como mau desempenho em termos ambientais.

Destes reparos não pode deixar de se concluir que as estimativas deste documento de suporte não são credíveis nem podem ser consideradas para fundamentar a proposta de diretiva e por conseguinte fundamentar a proposta de introdução de um imposto de 10 cêntimos por cada saco de plástico.

Para uma avaliação minimamente fundamentada da situação portuguesa quanto ao consumo e destino final dos sacos de caixa, importa analisar os dados disponíveis e os fluxos de sacos e resíduos.

A situação atual dos sacos de caixa em Portugal está representada no diagrama da página seguinte, elaborado pela PLASTVAL com base em dados estatísticos fidedignos, fontes de informação credíveis e critérios de cálculo com base real.





Em síntese:

- Do total de sacos de caixa em circulação, 48% são reciclados (a taxa de reciclagem de resíduos de embalagens de plástico foi de 25% em 2011 e de 29% em 2012).
- Do total de sacos de caixa em circulação, a valorização total (reciclagem + valorização energética) representa 64%.

Esta situação está longe de poder ser classificada como crítica do ponto de vista ambiental. Portugal tem um nível significativo de utilização de sacos de caixa, mas é também um dos países da UE com melhor desempenho em matéria de reciclagem desses sacos!



“A utilização destes é significativamente menor nos países europeus que fazem incidir uma taxa sobre cada saco de plástico distribuído ao consumidor final – um indicador do contributo fundamental que os instrumentos de preço podem dar para a resolução deste problema ambiental.”

(ANEXO I: Artigo 18.º, n.º 2 – pág. 270 do Anteprojeto)

Este tipo de instrumento económico, que se traduz na aplicação de taxas sobre os sacos de plástico já foi adotada em vários países. Os seus efeitos principais são a redução do consumo de sacos de plástico e o aumento das receitas fiscais. Não são assinaláveis efeitos ambientais benéficos significativos. Desde logo porque a receita fiscal não é afeta a investimentos ambientais¹². Em segundo lugar, a diminuição do consumo de sacos de caixa pode agravar o impacto ambiental. **Em vez de usarem sacos de caixa para acondicionar os resíduos domésticos, os consumidores aumentam o consumo de sacos para lixo, com peso e espessura muito superior. A quantidade de resíduos de filme plástico, em vez de diminuir, aumenta!**

A introdução de um imposto sobre os sacos de plástico tenderia a replicar em Portugal os efeitos do caso irlandês, tendo em conta que os sacos de plástico são normalmente reusados como sacos de lixo, conforme referido no ponto anterior. A redução no consumo de sacos de plástico de compras implicaria um aumento na compra de sacos de plástico para lixo.

A eficácia da aplicação de instrumentos de preço sobre os sacos de plástico está dependente dos níveis e padrões de consumo em cada país, e na realidade são muito diferentes de país para país, pelo que os níveis de impacto deste tipo de medidas e de “esforço de redução” são também muito diferentes.

As medidas restritivas serão mais fáceis de adotar nos países onde os sacos de caixa têm uma menor utilização e onde o impacto social e económico das medidas é menor. Ao invés, **nos países com consumo de sacos de caixa mais elevado, as medidas restritivas do consumo são suscetíveis de ter um impacto social e económico mais significativo, pelo que não deverão ser tomadas e implementadas sem prévia avaliação desse impacto. A redução de impacto ambiental obtida à custa da “redução do consumo” não é uma verdadeira “redução”. O que se pretende com a legislação ambiental é induzir a redução dos impactos ambientais mesmo**

¹² Existe a ideia que o simples facto de se tributar uma atividade com impacto ambiental diminui essa atividade e, conseqüentemente o seu impacto. A realidade tem desmentido esta ideia.

com níveis de crescimento económico. O que se pretende é a descolagem (“*decoupling*”) entre o crescimento e do impacto ambiental.

Por outro lado, não nos podemos esquecer que em Portugal os sacos de plástico já pagam um ecovalor no âmbito dos sistemas integrados baseados no princípio da responsabilidade acrescida do produtor. São pagos pelo “embalador” (neste caso o retalhista)¹³. Diferem dos instrumentos fiscais por serem privados e por a receita estar afeta a aplicações ambientais (cofinanciamento da recolha seletiva e triagem).

“Em linha com a proposta de Diretiva acima referida, a Comissão propõe a criação de um imposto sobre os sacos de plástico leves, no valor de 10 cêntimos por saco, com o objetivo de reduzir a sua utilização para um nível máximo de 35 sacos per capita por ano.”

(ANEXO I: Artigo 18.º, n.º 3 – pág. 270 do Anteprojeto)

Este tipo de cenário ou meta, constante documento “Avaliação de Impacto” que serviu de suporte à proposta de diretiva e adotado pela COMISSÃO na sua proposta, toma como pressuposto que o nível de utilização de sacos de caixa de plástico é diferente por “acaso” ou por “opções certas/erradas”. Este pressuposto é questionável. **O tipo e a quantidade de embalagens de serviço que se utilizam em cada país está dependente das condições demográficas e de outros fatores de ordem social e económica.** A título de exemplo: num país em que predominam as residências unifamiliares e em que o trajeto do automóvel para o interior das casas se limita a cerca de dez metros sem escadas, o “saco de asas” é dispensável; nos países onde a maior parte dos consumidores vive em apartamentos e tem que transportar as compras num trajeto maior e com escadas ou elevadores, o “saco de asas” é indispensável.

¹³ Em alguns sistemas, o ecovalor pode ser “retido”/pago pelo fabricante/fornecedor de sacos. Assim sucedeu com o regime especial criado em Portugal para as embalagens de serviço.



“Todos os sacos de plástico leves postos à disposição do consumidor estão incluídos, mesmo os biodegradáveis, pela dificuldade efetiva da sua assimilação nos ecossistemas.”

(ANEXO I: Artigo 18.º, n.º 3 – pág. 270 do Anteprojeto)

O anteprojeto refere ainda que os sacos biodegradáveis estão igualmente abrangidos pelo fato de não serem facilmente assimilados pelo ecossistema.

Primeiro que tudo, há que estabelecer a distinção fundamental entre sacos “biodegradáveis” e sacos “oxodegradáveis”. Ambos têm propriedades (variáveis e sujeitas a confirmação) de degradabilidade, mas diferem quanto à compatibilidade com os fluxos de reciclagem.

Os sacos biodegradáveis são compostáveis (Norma EN 13432) mas são incompatíveis com a reciclagem¹⁴, ou seja, a mistura de sacos biodegradáveis com sacos não biodegradáveis implica a inviabilização da compostagem e da reciclagem!

Os sacos oxodegradáveis não são compostáveis (nem são abrangidos pela norma EN 13432). São compatíveis com a compostagem (dada a sua degradabilidade) e com os tratamentos mecânico-biológicos. A compatibilidade com a reciclagem está comprovada apenas em quantidades limitadas.

As características de degradabilidade podem ser ambientalmente favoráveis, mas é necessário que existam sistemas e modos de separar ou manter a separação dos diferentes tipos de sacos (marcação, circuitos específicos, etc.), para evitar prejudicar os fluxos de valorização (compostagem e reciclagem).

Em Portugal, já existe uma utilização significativa de sacos de caixa oxodegradáveis. São sacos de PE (polietileno) com aditivo especial que lhes acrescenta a característica de degradabilidade. No entanto, e dado que a fração oxodegradável ainda é limitada, tais sacos não inviabilizaram os processos de reciclagem.

A marcação dos sacos de caixa, de forma a permitir identificar as características “biodegradável”, “oxodegradáveis”, “recicláveis”, etc., afigura-se cada vez mais indispensável.

¹⁴ A incompatibilidade tem sido demonstrada em numerosos ensaios.



“O imposto incide sobre sacos de plástico leves (...) com espessura de parede inferior a 50 μm ”

(ANEXO I: ARTIGO 18.º - Artigo 2.º (incidência objetiva), n.º 1 e 2. a) – pág. 271 do Anteprojeto)

A proposta da COMISSÃO considera como limite para aplicação do imposto, os sacos de plástico com espessura de parede inferior a 50 μm ¹⁵, em linha com o que está definido na proposta de diretiva. Na realidade, a definição, tal como se encontra, abrange todos os sacos de plástico fornecidos ao consumidor no ponto de venda abaixo da referida espessura (com a ressalva de que estão isentos os sacos de plástico leves destinados a contacto direto com os alimentos).

O limiar dos 50 μm afigura-se excessivamente alto. Na realidade, um saco com a espessura de 30 μm já oferece a resistência e a durabilidade suficientes para garantir um considerável número de reutilizações (até 15 vezes) por parte do consumidor. A ser criado algum instrumento económico para induzir a redução do consumo de sacos de uso único, o limiar de aplicação não deve ir além dos 30 μm ”.

¹⁵ 1 μm = 1 micrometro (também se usa na indústria a designação “micron”).



2. O CARÁTER DISCRIMINATÓRIO DA PROPOSTA

O saco de caixa é uma das principais “embalagens de serviço” utilizadas pelo comércio retalhista. Não é, porém, a única. **Regulamentar a utilização de sacos de plástico constitui, por si só, uma manifesta discriminação, suscetível de introduzir distorções na concorrência entre materiais e indústrias.**

As preocupações ambientais são de ter em conta para todo e qualquer material de embalagem. A regulamentação e as medidas devem basear-se em critérios e metas ambientais (redução de impacto) e não em restrições específicas para determinados materiais, como se estivesse ao alcance do legislador decidir quais os materiais mais ou menos “amigos do ambiente”.

A haver lugar a regulamentação específica sobre esta matéria, ela deve aplicar-se a todas as embalagens de serviço (e não apenas aos “sacos”), qualquer que seja o material ou materiais de que são feitas (e não apenas o “plástico”).

Uma tal medida seria manifestamente discriminatória. Porque os sacos? Porque não as outras embalagens de serviço? Porque o plástico? Porque não os outros materiais?

3. IMPACTO ECONÓMICO E SOCIAL DA PROPOSTA

3.1. IMPACTO NO SETOR INDUSTRIAL

Quanto ao impacto económico e social, importa considerar que a aplicação da medida preconizada na proposta da COMISSÃO – introdução de um imposto de 0,10 € por cada saco de plástico –, não pode deixar de ter implicações nas atividades económicas relacionadas. Este é um aspeto que a COMISSÃO e o estado português não podem descuidar no que respeita a qualquer medida legislativa desta natureza.

A este respeito, e sem prejuízo de uma investigação e apuramento com mais profundidade e rigor, importa considerar alguns indicadores relevantes para uma pré-avaliação de impacto económico e social.

INDICADORES

Número de Empresas afetadas

Existem em Portugal cerca de **60 empresas transformadoras de plásticos que produzem filmes para embalagem**. O número de fabricantes de sacos de caixa ronda as duas dezenas. Não é nítida a divisão entre os vários tipos de produtores de “filmes” (extrusão de filmes, embalagens flexíveis, sacos industriais, sacos de caixa).

Neste conjunto, existem algumas empresas de média dimensão, com **atividade exportadora significativa**.

Por outro lado, predominam, em número, as empresas de pequena dimensão, o que significa que toda e **qualquer medida restritiva pode ser suficiente para provocar o encerramento de algumas dessas empresas**.

A este conjunto há que acrescentar as várias empresas ligadas ao negócio dos sacos de caixa: armazenistas e distribuidores, importadores, transportadores gabinetes e agências de *packaging design*, recicladores, etc.

Emprego

Estima-se que a atividade produtora de filmes para embalagem e sacos em geral garanta atualmente o emprego de cerca de 2.250 pessoas.

Considerando todas as atividades relacionadas (para além da produção), o sector filmes e sacos de plástico assegura o emprego a cerca de 3.500 pessoas.

Faturação

Estima-se que o sector dos filmes e sacos de plástico represente um valor global de faturação na ordem dos 300 Milhões de euros.



Exportação

Estima-se que as exportações representem globalmente cerca de 20% da faturação global do sector.

A eventual tomada de medidas restritivas dos sacos de plástico noutros países da EU é suscetível de afetar as exportações do sector¹⁶.

A “Avaliação de Impacto” que serve de suporte à proposta de diretiva apresenta estimativas de impacto económico das opções propostas (quadro 2 do documento resumo; quadro 15 do documento integral). Nessas estimativas inclui a perda de “lucros” dos fabricantes de sacos e a redução de custos de gestão de resíduos. Esta avaliação é manifestamente simplista e sem correspondência plausível com a realidade.

A restrição do consumo de sacos de caixa em plástico diminui de facto a faturação dos fabricantes de sacos de plástico, mas aumenta a faturação dos fabricantes de sacos de outros materiais ou de outro tipo de embalagens de serviço.

Por outro lado, como não é crível que os produtos passem a ser transportados “à mão”, a aparente redução dos custos de recolha (gestão de resíduos) é ilusória. **O que se gastaria a menos na recolha de sacos de plástico, gastar-se-ia a mais na recolha de outros sacos!**

A medida de introdução de um imposto de 0,10 € sobre os sacos de plástico de caixa no mercado introduzem uma distorção da concorrência e prejudicam o investimento, o desenvolvimento e o emprego. Este tipo de medidas pode ter um efeito economicamente menos grave nos países que não fabricam sacos de plástico, mas **terá certamente efeitos muito negativos em Portugal**, dada a importância desta indústria e o contexto de austeridade e desemprego que afetam a economia nacional.

¹⁶ Essa situação já ocorreu no passado na Irlanda: a imposição de uma taxa (“levy”) sobre os sacos de plástico provocou uma descida do consumo na ordem dos 90%. A medida praticamente não teve impacto na indústria irlandesa, mas pôs fim ao negócio dos exportadores portugueses.



3.2. IMPACTO FISCAL

Por outro lado, a proposta da COMISSÃO aponta para a imposição de um imposto com um valor unitário fixo e independente do preço do produto transacionado. Se for considerado o custo médio de produção/venda de um saco de plástico, constata-se que **o valor fixo de 0,10 € / unidade representará um imposto de 700% a 1000%! O saco de plástico passaria a ser o produto mais tributado (7 a 10 vezes o valor do produto), com uma taxa muito acima dos combustíveis, do tabaco e dos jogos de fortuna e azar!** A medida proposta afigura-se totalmente desajustada da realidade e sem qualquer justificação.

A proposta adianta uma previsão simplista de uma receita fiscal de 35 Milhões de euros (M€), resultante da aplicação do valor unitário do imposto a um total de consumo de 350 milhões de sacos de sacos (cerca de 2100 toneladas). Sabendo-se que o consumo de sacos de caixa é da ordem das 18 000 toneladas (ver diagrama supra), a receita fiscal aplicada ao consumo atual seria da ordem dos 312 M€! Por outras palavras, este imposto apontaria para uma receita superior à faturação global da indústria nacional de filmes e sacos de plástico! Naturalmente que um imposto tão pesado provocaria uma descida acentuada do consumo, mas, mesmo assim, salta à vista o absurdo do impacto fiscal.

3.3. IMPACTO NO SETOR RETALHISTA

A exigência de menção do imposto nas faturas implica um acréscimo de custos administrativos para todos os intervenientes na cadeia de fornecimento de sacos de plástico. No comércio retalhista, a tributação do saco implica alteração nos procedimentos de *check out*. O saco teria que passar pelo *scanner* para fazer constar o imposto, com o previsível aumento do tempo de *check out* e os previsíveis custos inerentes.

4. O IMPACTO AMBIENTAL DOS SACOS DE PLÁSTICO

A utilização de sacos de plástico pelo comércio retalhista assegura uma função básica indispensável: transportar os produtos do estabelecimento para a residência do consumidor. Esta função é assegurada com vantagem económica, sendo o baixo custo do saco a razão pela qual é frequentemente incluído no preço dos produtos. Por vezes, confunde-se esta realidade com a gratuitidade dos sacos, que é apenas aparente.

O plástico assegura várias vantagens ambientais em todas as etapas do seu ciclo de vida:

- i. a montante, **a produção de sacos em plástico implica menor gasto de matérias-primas, menos energia e menos efluentes;**
- ii. na etapa de utilização e consumo, **o saco de plástico assegura a função de transporte com menor quantidade de material, menor quantidade de resíduos e também com taxa mais elevada de reutilização;**
- iii. a jusante da utilização e consumo, o saco de plástico é reciclável, reciclado, compatível com a compostagem, com o tratamento mecânico-biológico (TMB) e, finalmente, passível de valorização energética. **O saco de plástico é a embalagem de serviço com taxa de reciclagem mais elevada em Portugal.**

É sabido que algumas embalagens de plástico são predominantemente fabricadas para uso único. No entanto, as características do material fazem com que os consumidores as utilizem mais do que uma vez. É o que sucede tipicamente com os sacos de plástico. Depois da primeira utilização, os sacos podem ter várias aplicações, consoante a decisão do consumidor, nomeadamente:

- reutilização para novas compras, transporte ou guarda de produtos ou objetos, etc.;
- acondicionamento dos resíduos indiferenciados (lixo comum) – o facto de os consumidores utilizarem sacos de plástico como “sacos de lixo” não só reduz a quantidade global de sacos consumidos como permite uma maior higiene nos circuitos de recolha urbana (redução da descarga direta de resíduos orgânicos nos contentores públicos). É da experiência comum o facto de esta utilização subsequente dos sacos de caixa ter contribuído para melhorar o nível de higiene pública (os “lixos domésticos” passaram a ser “embalados”);
- acondicionamento dos resíduos recicláveis separados seletivamente, facilitando o seu transporte até ao ecoponto (os sacos de caixa são frequentemente usados para “forrar” os contentores domésticos ou para “armazenar” recicláveis até ao transporte para o ecoponto).



O saco de caixa é monomaterial e 100% reciclável. A reciclagem de sacos de plástico é uma realidade no nosso País. **Em Portugal, está assegurada a retoma de resíduos plásticos de origem urbana, incluindo os sacos de plástico** (o que não sucede em vários países europeus, onde apenas se assegura a retoma de embalagens de plástico rígido). A taxa de reciclagem de sacos de caixa é muito superior à taxa de reciclagem das embalagens de plástico em geral.

A capacidade de reciclagem de plástico em Portugal é largamente excedentária. A limitação continua na recolha, pelo que é necessário continuar a (in)formar a população para a importância da reciclagem e da participação de cada consumidor na deposição seletiva.

Por outro lado, mesmo os sacos que não são colocados nos ecopontos (lixo indiferenciado) são suscetíveis de recuperação para reciclagem, a partir da separação em Estações de Tratamento mecânico e Biológico (TMB). Os sacos de plástico são uma das parcelas mais importantes dos materiais flexíveis que os consumidores colocam no contentor amarelo. Esta fração “flexível” é a que mais pesa no conjunto da reciclagem de plásticos.

Em último recurso, os sacos e os plásticos que não são recuperados para reciclagem podem ser valorizados energeticamente através da incineração, dado o seu elevado poder calorífico. A incineração de resíduos plásticos, produz energia e poupa espaço de aterro aumentando o tempo de vida útil deste.

Esta narrativa sumária permite constatar que o ciclo de vida do saco de caixa apresenta um “balanço ambiental” bem diferente do que é apresentado no documento de suporte à proposta de diretiva. O ciclo de vida está longe de terminar com a pura e simples devolução ao ambiente sob a forma de eliminação ou de poluição. Os sacos de caixa, depois de exercerem a sua função primária, têm outros usos, e são devolvidos ao mercado sob a forma de reciclagem ou valorização energética.

A análise de impacto ambiental dos sacos de plástico ficaria incompleta se não se considerassem os impactos ambientais das alternativas aos sacos de plástico. Tomando como pressuposto que são necessárias embalagens de serviço para transportar as compras para casa, a restrição dos sacos de plástico implica o aumento do consumo de alternativas, designadamente sacos de outros materiais. Segundo diversos estudos de análise de ciclo de vida, o saco de plástico é de longe a opção com menor impacto ambiental face a outros materiais alternativos¹⁷.

¹⁷ Ver estudo da UK Environmental Agency:

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/291023/scho0711buan-e-e.pdf



5. PROPOSTAS

Com o presente documento, a PLASTVAL não pretende negar a existência de impacto ambiental dos sacos de caixa. De entre as medidas que podem ser tomadas para prevenir e reduzir o impacto ambiental do uso de sacos de caixa, podem referir-se as seguintes:

- Otimização material e dimensional dos sacos (a menor quantidade de matéria-prima possível sem comprometer a funcionalidade do saco);
- **Promover a “reconcepção” do saco plástico de caixa, conferindo-lhe maior espessura (mais pesado), resistência e com valor explícito para o consumidor, a fim de incentivar e garantir um incremento no número de utilizações e contribuir para um consumo cada vez mais responsável e eficiente por parte dos cidadãos. A inovação e a “reinvenção” do saco de caixa contribuirá para alterar a imagem que alguns consumidores têm relativamente ao saco plástico de caixa – de um produto descartável e que polui o ambiente (devido à sua leveza) para um produto mais apelativo e que tem efetivamente valor, porque comprovadamente o saco plástico de caixa é a melhor opção como embalagem de serviço. **Tudo isto pode ser levado à prática através de acordos e iniciativas voluntárias da indústria, incentivados pelas autoridades e com o enquadramento normativo adequado;****
- **Promover a impressão obrigatória de mensagens de sensibilização nos sacos de caixa**, incentivando a “reutilização” e no fim de vida o seu correto encaminhamento (deposição seletiva) para destino final;
- Projetar para a reciclagem: manter a formulação monomaterial e a composição mais favorável à reciclagem dos sacos em final de ciclo de vida (evitar a proliferação de sacos de origem asiática, com misturas de materiais que dificultam a reciclagem);
- Melhorar os circuitos de separação, recolha seletiva e encaminhamento para reciclagem;
- Promover os produtos fabricados com materiais reciclados (induzindo aumento da “procura” de reciclados e, por conseguinte, de resíduos);
- Tornar evidentes as diferenças, através da marcação dos sacos, das características de reciclabilidade, de degradabilidade e da incorporação de reciclados.



Pelos motivos expostos nos pontos anteriores, a PLASTVAL considera que a **proposta de tributação específica dos sacos de plástico não tem justificação ambiental e por isso recomenda a retirada desta proposta do projeto de “Fiscalidade Verde”**.

Em todo o caso, e a ser mantida a tributação, a PLASTVAL deixa à consideração da COMISSÃO o seguinte **conjunto de propostas**:

1. **Rever o valor do imposto proposto de 0,10 €**, considerando os impactos económicos e sociais que esta medida acarretaria (“peso” de 700% a 1000% no valor final do produto. **O imposto não deverá ser superior a 0,01 €** (representando ainda um “peso” de 70% a 100% no valor final do produto).
2. **Reajustar o limite da espessura de parede do saco** considerada no Anteprojeto para os 30 µm, conforme explicado no capítulo 1 do presente documento.
3. **Aumentar a percentagem das receitas afetas à Agência Portuguesa do Ambiente (APA) para 40%** (em vez dos 20% propostos).
4. **Parte relevante da receita que reverte para a APA deverá ser canalizada especificamente para apoiar projetos que visem:**
 - A promoção da **sensibilização / educação ambiental do cidadão** no que respeita ao consumo responsável e à utilização racional dos sacos de plástico (uso e reuso), evitando o descarte e a poluição dos espaços públicos, terrenos e oceanos;
 - A **prevenção** da utilização de sacos de plástico, que incentivem a redução da produção de resíduos, a reutilização e o aumento da eficiência da reciclagem;
 - **Desenvolver sacos de plástico alternativos**, de uso múltiplo, com características técnicas normalizadas e testadas, com o objetivo de reduzir o número de sacos consumidos.

O desenvolvimento, por iniciativa da indústria de um saco alternativo com características técnicas comprovadas para suportar um mínimo de 15 utilizações é uma das medidas preconizadas pela PLASTVAL¹⁸.

Esse novo saco de compras - isento do imposto específico - poderá reduzir o número total de sacos para cerca de metade da atual. Os sacos leves tradicionais, tributados a 1 cêntimo por unidade, poderiam gerar uma receita fiscal anual de cerca de 16 milhões de euros.

¹⁸ Inspirada na iniciativa da indústria espanhola, que criou um novo saco de compras reutilizável baseado numa norma técnica específica.

