



**9.º CONGRESSO
LUSO-BRASILEIRO
DE AUDITORES FISCAIS**
COIMBRA | 2025

**A tributação dos sacos de plástico em
Portugal**

Clotilde Celorico Palma



A tributação dos sacos de plástico em Portugal

- Introdução
- Os diversos tipos de impostos sobre os sacos de plástico em Portugal
- A alteração comportamental
- Conclusões

A tributação dos sacos de plástico em Portugal



A tributação dos sacos de plástico em Portugal

- Os impostos, sobretudo no domínio ambiental, têm vindo a ser utilizados como **instrumentos de modelação de comportamentos**, servindo, assim, propósitos extra fiscais - impostos para fiscais, “impostos sufocantes” na terminologia alemão ou *destructive taxes* na terminologia anglo saxónica.
- Os impostos sobre os sacos de plástico são um bom exemplo.

A tributação dos sacos de plástico em Portugal

Algumas notas sobre o problema dos plásticos:

- **Os resíduos de plástico acumulados no mar constituem 80 a 85% do lixo marinho na União Europeia** e são uma ameaça para a segurança e saúde das aves, peixes e tartarugas, que os confundem com alimentos, sendo introduzidos por essa via na cadeia alimentar.
- Os microplásticos (dimensão inferior a 0,5 cm), presentes no peixe, marisco, açúcar, sal, cerveja, água e, também, na atmosfera das cidades, libertados pelas embalagens que utilizamos, atingem o homem, estimando-se que **em média cada indivíduo ingira entre 39.000 e 52.000 partículas de microplásticos por ano, números que sobem para 74.000 e 121.000 se for considerada a inalação.**

A tributação dos sacos de plástico em Portugal

Algumas notas sobre o problema dos plásticos:

-O **Dia Internacional Sem Sacos de Plástico**, destinado a sensibilizar para a necessidade de acabar com o consumo de sacos de plástico de uso único e de promover a conservação ambiental, foi criado pela organização "Bag Free World" e comemora-se sempre no terceiro dia de Julho, sem tema específico para cada ano.

-A 3 de Julho de 2024, a organização ambientalista WWF (World Wide Fund for Nature) alertou que “A produção e o consumo de plástico estão fora de controlo” e, **se não forem tomadas medidas imediatas, a poluição provocada por este material poderá triplicar até 2040.**

A tributação dos sacos de plástico em Portugal

Algumas notas sobre o problema dos plásticos:

- A WWF alerta que em cada ano a União Europeia produz 3,4 milhões de toneladas de sacos de plástico e que não faz sentido produzir algo que dura centenas de anos para ser usado alguns minutos.
- Segundo o movimento ambiental e de sustentabilidade Zero Waste Europe, "se o mundo não parar completamente a produção, dentro de 30 anos o peso dos sacos de plástico atirados para os mares e oceanos ultrapassará o de todas as criaturas que neles vivem".

A tributação dos sacos de plástico em Portugal

Algumas notas sobre o problema dos plásticos:

- O problema tem-se vindo a agudizar, sendo especialmente preocupante que o recém-empossado Presidente Donald Trump nem sequer tenha esperado por chegar à Casa Branca para pôr em marcha o seu novo plano para os Estados Unidos.
- **Trump, uma vez mais, assinou a retirada do Tratado de Paris,** incluindo uma carta às Nações Unidas para explicar a decisão, e revogou a ordem assinada por Biden que previa que metade dos novos veículos vendidos até 2030 fossem eléctricos, afirmando que os Estados Unidos não vão sabotar as suas próprias indústrias enquanto a China polui com impunidade.

A tributação dos sacos de plástico em Portugal

- Os sacos de plástico foram inventados em 1959 pelo engenheiro sueco Sten Gustaf Thulin (que considerou bizarra a ideia de que as pessoas deitassem fora os sacos) e começaram a aparecer em Portugal na década de 1980.
- **Em 2015 entrou em vigor uma taxa obrigatória de 0,08 euros para sacos de plástico leves.** Estava prevista para Janeiro de 2024 a entrada em vigor de uma taxa de 0,04 euros para sacos ultraleves mas foi adiada. Em 2023 os sacos estiveram para ser proibidos mas a norma foi revogada.

A tributação dos sacos de plástico em Portugal

- As medidas adoptadas pelo nosso país no que concerne à tributação dos sacos de plástico têm enquadramento em **Directivas da EU**.
- No quadro de uma reforma da fiscalidade ambiental, a Lei n.º 82-D/2014, de 31 de Dezembro, introduziu, no seu artigo 30.º, desde 2014, o regime de tributação dos sacos de plástico leves (SPL), com o objectivo extrafiscal de promover e motivar para um comportamento mais sustentável dos consumidores, dos produtores e dos comerciantes. Esta Lei foi entretanto objecto de sucessivas alterações, passando igualmente a disciplinar no respectivo Capítulo V a contribuição sobre os sacos de plástico muito leves e, mais tarde, no seu Capítulo VI, a contribuição sobre embalagens de utilização única. **Isto é, temos:**
i) a contribuição sobre sacos de plástico leves; ii) a contribuição sobre os sacos de plástico muito leves; e, iii) a contribuição sobre embalagens de utilização única.

A tributação dos sacos de plástico em Portugal

- A reforma da fiscalidade verde parte de um princípio de **neutralidade fiscal**, ou seja, o montante arrecadado com os novos impostos – cujo objectivo consiste em penalizar comportamentos poluentes –, deve ser devolvido aos contribuintes noutras áreas, nomeadamente diminuindo o peso do imposto sobre o trabalho. Tal como o Governo explicitou, o objectivo de tributar os sacos de plástico consiste em **diminuir, logo em 2015, a sua utilização dos 466 para os 50 por habitante/ano. Pretendia-se que em 2016 fossem utilizados apenas 35 sacos de plástico por habitante/ano.**
- As estimativas do Governo apontavam para uma receita para o Estado de **40 milhões de euros** em resultado desta medida.

A tributação dos sacos de plástico em Portugal

- De uma simples tributação dos sacos de plástico em 2014, passámos rapidamente para a **tributação de embalagens de utilização única de plástico ou de alumínio, adquiridas em refeições prontas a consumir**, tal como previsto no Orçamento do Estado para 2021 - Lei n.º 75- B/2020, de 31 de Dezembro, mas cuja entrada em vigor apenas ocorreu dia 1 de Julho de 2022 e apenas no que diz respeito às embalagens de plástico, adiando-se a tributação das embalagens feitas de alumínio para 1 de Janeiro de 2023.
- Em 31 de Dezembro de 2021 foi publicada a Portaria n.º 331-E/2021, que veio regulamentar a contribuição sobre as embalagens de utilização única de plástico ou de alumínio adquiridas em refeições prontas a consumir, prevista na Lei n.º 75- B/2020.
- Entretanto **temos igualmente tributos sobre os sacos de plástico ao nível das Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores.**

A tributação dos sacos de plástico em Portugal

Relatório elaborado para a Agência Portuguesa do Ambiente em Fevereiro de 2018 pelo ISCTE - **Instituto Universitário de Lisboa** *Taxa sobre os sacos de plástico leves: Impactes económicos e psicossociais.* - Relatório para a Agência Portuguesa do Ambiente, da autoria de Sílvia Luís, Marta Matos, Maria Luísa Pedroso de Lima, Emanuel Gouveia, Catarina Roseta-Palma e Cátia Sousa - “Tal como noutros países onde foram aplicadas medidas semelhantes, o facto de os sacos deixarem de ser gratuitos originou uma **redução substancial na sua utilização**, embora tenha havido alguma substituição por sacos de outros tipos. Apesar disso, a contribuição parece ter tido impactes psicossociais bastante positivos, levando nomeadamente à criação de hábitos de reutilização de sacos. O questionário mostrou que **os inquiridos estão cada vez mais sensibilizados para os problemas causados pelos plásticos no ambiente e têm uma visão positiva dos efeitos da contribuição que entrou em vigor em 2015**. No entanto, detetou que muitos consumidores não sabem a que sacos se aplica a contribuição: a maioria dos inquiridos considera que quando comprem os sacos com espessura superior a 50 µm estão a pagar uma contribuição ao Estado. Apesar disso, a maioria dos respondentes está de acordo com a contribuição atual, e considera que teve efeitos positivos para o ambiente. Os dados mostram ainda que os inquiridos têm uma **atitude favorável à reutilização de sacos nas compras**, e que o hábito de reutilizar sacos quando vão às compras é já mais forte do que o hábito de comprar sacos novos. Este hábito de reutilização é mais comum entre os mais novos e entre as pessoas menos escolarizadas, e é motivado quer por razões ambientais quer por razões de poupança. Esta mudança na reutilização de sacos parece ter tido algum efeito de arrastamento noutros comportamentos pro-ambientais. Finalmente, os inquiridos parecem manifestar abertura para um alargamento da contribuição existente.”

A tributação dos sacos de plástico em Portugal

Tal como se conclui na auditoria do Tribunal de Contas realizada para o efeito, o resultado das medidas adoptadas para reduzir **o uso único de sacos plásticos em Portugal “excedeu em muito as expetativas, verificando-se uma enorme retração no consumo”**. De um consumo que era um dos mais elevados da Europa — a estimativa do projecto de reforma da fiscalidade verde apontava para cerca de 500 sacos por habitante por ano (466 de utilização única) — caiu-se para uma média que corresponde a pouco mais de 2% da quantidade estimada antes da aprovação deste diploma.

Auditoria à Gestão dos Resíduos Urbanos de Plástico, Relatório de Março de 2022, p. 49, disponível em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosAuditoria/Documents/2022/rel007-2022-2s.pdf>. Acesso em 4 de Fevereiro de 2025.

A tributação dos sacos de plástico em Portugal

Sacos de Plástico Leves Introduzidos no Mercado

	Número de sacos de plástico leves (milheiros)							
Sacos de plástico leves	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Objeto de contribuição	2 490	480	242	157	192	201	1 791	8 595
Destinados a conter géneros alimentícios/gelo	92 849	77 154	—	58 488	78 541	175 636	89 455	129 111
<i>Donativos a IPSS</i>	<i>1 183</i>	<i>647</i>	<i>1 247</i>	<i>1 821</i>	<i>401</i>	<i>-</i>	<i>1</i>	<i>-</i>
<i>Exportados ou expedidos</i>	<i>728 959</i>	<i>583 641</i>	<i>470 719</i>	<i>268 156</i>	<i>153 523</i>	<i>1 384 480</i>	<i>119 007</i>	<i>109 325</i>

Dados: Autoridade Tributária e Aduaneira, Região Autónoma da Madeira, Região Autónoma dos Açores.
Legenda: as categorias assinaladas a *itálico* não são consideradas como introduções no mercado nacional.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Número de sacos de plástico leves introduzidos no mercado (unidades)	95 338 037	77 633 662	242 449	58 645 312	78 733 340	175 836 660	91 245 200	137 705 510

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Consumo per capita (n.º de sacos de plástico leves/hab)	9,219	7,530	0,024	5,707	7,647	17,074	8,756	13,156

Dados relativos a População Nacional Residente: Instituto Nacional de Estatística.

A tributação dos sacos de plástico em Portugal

Receita fiscal:

A contribuição sobre os sacos de plásticos rendeu 2,1 milhões em sete anos.

Em 2015 rendeu 1,5 milhões de euros, bastante menos do que os 40 milhões de euros esperados.

Segundo o Dinheiro Vivo, uma das razões que está na origem desta baixa captação de receita é a mudança do tipo de sacos comercializados pelas grandes superfícies comerciais. Ao invés dos habituais sacos fininhos de plástico, passaram a ser vendidos sacos grossos e isentos da taxa – ou seja, o valor pelo qual estes são vendidos revertem apenas para o vendedor e não para o Estado. Por outro lado, os retalhistas mudaram a gramagem dos sacos, escapando à tributação.

Em 2018, de acordo com o [Instituto Nacional de Estatística](#), o Estado arrecadou o valor mais baixo de sempre para os cofres públicos - cerca de dois mil euros com a contribuição sobre os [sacos de plástico](#) leves, sendo que a tendência se inverteu em 2019.

Em 2020, de acordo com o [Instituto Nacional de Estatística](#), o Estado arrecadou 300 mil euros com a contribuição sobre os sacos de plásticos leves, estando nós perante um aumento de 14% face a 2019, quando entraram nos cofres públicos 263 mil euros.

Em 2021, a receita fiscal com sacos de plástico rendeu 300 mil euros.

Dados disponibilizados pelo Instituto Nacional de Estatística e pela Autoridade Tributária e Aduaneira ao Jornal de Notícias, indicam que as vendas dos sacos plásticos leves (espessura inferior ou igual a 50 microns) geraram uma receita de 234 mil euros nos cinco primeiros meses de 2023.

Por sua vez, a receita com taxa sobre as embalagens de plástico de utilização única ficou abaixo do previsto, tendo o encaixe sido de 3,3 milhões de euros, de acordo com os dados provisórios do INE, quando a estimativa era de 20 milhões.

A tributação dos sacos de plástico em Portugal

Conclusões:

- É urgente **actuar de uma forma holística** no combate à crise ambiental.
- **O factor fiscal pode ter relevantes efeitos ao nível comportamental, como é o caso da tributação dos sacos de plástico no nosso país.**

A tributação dos sacos de plástico em Portugal

