

## Projeto de Lei n.º 884/XIII/3.ª (CDS-PP)

### **Eliminação do aumento do Imposto Sobre Produtos Petrolíferos (ISP).**

Data de admissão: 23 de maio de 2018

Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa (5.ª)

#### **Índice**

- I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa
- II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário
- III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes
- IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria
- V. Consultas e contributos
- VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Elaborada por: Lurdes Sauane (DAPLEN), José Manuel Pinto (DILP), Paula Faria (BIB) e Vasco Cipriano (DAC).

Data: 12 de junho de 2018.

---

## I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa

---

O Grupo Parlamentar do Centro Democrático Social – Partido Popular (CDS-PP), através da presente iniciativa, pretende eliminar o aumento do imposto sobre produtos petrolíferos, em vigor, neste momento, nos termos da [Portaria n.º 385-I/2017](#), de 29 de dezembro. Entende o CDS-PP que os objetivos preconizados nesta e nas portarias que a antecederam (desde 2016), no sentido de encontrar uma maior neutralidade fiscal em momentos de preços do petróleo baixos, se encontram já ultrapassados pela realidade, dado que o preço do petróleo já não se encontra nos níveis baixos de 2016 e, por conseguinte, representa uma carga excessiva sobre os consumidores.

## II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário

---

- **Conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais**

A iniciativa é apresentada por dezoito Deputados do Centro Democrático Social - Partido Popular (CDS-PP), no âmbito do seu poder de iniciativa, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição da República Portuguesa](#) (Constituição) e no artigo 118.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (Regimento). Trata-se de um poder dos Deputados, nos termos da alínea b) do artigo 156.º da Constituição e da alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento, e dos grupos parlamentares, nos termos da alínea g) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea f) do artigo 8.º do Regimento.

Toma a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 119.º do Regimento, encontra-se redigida sob a forma de dois artigos, é precedida de uma exposição de motivos e tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal, embora possa ser objeto de aperfeiçoamento em caso de aprovação, dando assim cumprimento aos requisitos formais estabelecidos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

De igual modo encontram-se respeitados os limites à admissão das iniciativas, previstos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que este projeto de lei parece não infringir princípios constitucionais e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

Refira-se ainda que a presente iniciativa legislativa, ao prever a eliminação do aumento do Imposto sobre Produtos Petrolíferos (ISP), parece poder ter efeitos orçamentais. Ora, o n.º 2 do artigo 120.º do Regimento e o n.º 2 do artigo 167.º da Constituição vedam aos Deputados e aos grupos parlamentares a apresentação de iniciativas legislativas que “*envolvam, no ano económico em curso, aumento das despesas ou diminuição das receitas do Estado previstas no Orçamento*” (princípio conhecido como “*lei-travão*”). Este limite, contudo, pode

ser ultrapassado através de uma norma que preveja a produção de efeitos ou a entrada em vigor com o Orçamento do Estado posterior à sua publicação.

O projeto de lei em apreciação deu entrada a 18 de maio de 2018 foi admitido e anunciado a 23 de maio, tendo baixado, nessa data, à Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa (5.<sup>a</sup>) e foi nomeado relator do parecer o Senhor Deputado António Ventura (PSD).

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela [Lei n.º 43/2014, de 11 de julho](#), designada por “lei formulário” estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas que são relevantes e que, como tal, cumpre ter em consideração na redação normativa.

O projeto de lei em causa tem um título que traduz o seu objeto em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da referida lei formulário. Porém, não menciona que prevê eliminar a [Portaria n.º 385-I/2017, de 29 de dezembro](#).

Assim, sugere-se o seguinte título:

**“Revoga a Portaria n.º 385-I/2017, de 29 de dezembro, eliminando o aumento do Imposto sobre os Produtos Petrolíferos (ISP) ”**

Refira-se que a Portaria n.º 385-I/2017, de 29 de dezembro, foi aprovada ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 92.º do Código dos Impostos Especiais de Consumo, aprovado em anexo ao [Decreto-Lei n.º 73/2010](#), de 21 de junho (aprovado no uso da autorização legislativa concedida pelo artigo 130.º da Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril), na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro: “Os valores das taxas unitárias do imposto sobre os produtos petrolíferos e energéticos aplicável às gasolinhas, aos gasóleos, aos petróleos, aos fuelóleos e à eletricidade são fixados, para o continente, por portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da economia (...).”

Chama-se a atenção para o facto de existir alguma controvérsia doutrinal sobre a discricionariedade do legislador parlamentar quanto a alterar ou revogar uma portaria, cuja competência foi atribuída por lei da Assembleia da República ao Governo. De acordo com a orientação do Tribunal Constitucional, constante do [Acórdão n.º 214/2011](#), uma lei da Assembleia da República não pode revogar um regulamento do Governo sem ter previamente revogado a norma legal que habilitou este último, sob pena de o privar dos instrumentos que a Constituição lhe atribui para prosseguir as tarefas que lhe são cometidas, violando assim o princípio da separação de poderes: “*Tão pouco pode o Parlamento, por via legal, dar instruções ou injunções ao Governo sobre o modo de exercício do seu poder regulamentar, já que entre os dois órgãos não existe uma relação de hierarquia.*” Poderia entender-se que essa lei exerce indevidamente um poder regulamentar reservado a outro órgão ainda que por força de lei ordinária (e não da Constituição ou de lei reforçada). De acordo com a aplicação do critério hierárquico que decorre do artigo 241.º da Constituição, é possível a uma lei revogar outra

lei alterando a competência regulamentar dela resultante, mas já parece mais controverso que a lei faça aquilo que ela própria atribuiu numa norma de competência regulamentar com conteúdo diverso. Seria talvez mais adequado que se procedesse também, ou antes, à alteração da lei que definiu a referida competência regulamentar.

Nota-se, ainda assim, que o artigo 290.º da Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado para 2018, revogou a Portaria n.º 345-A/2016, de 30 de dezembro.

Em caso de aprovação esta iniciativa revestirá a forma de lei, nos termos da alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário, pelo que deve ser objeto de publicação na 1.ª série do *Diário da República*, em conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

No que respeita ao início de vigência, a iniciativa *sub judice* não contém uma norma de entrada em vigor, pelo que, caso seja aprovada, aplicar-se-á o disposto no n.º 2 do artigo 2.º da “lei formulário” que prevê que, na falta de fixação do dia, os diplomas “*entram em vigor, em todo o território nacional e estrangeiro, no 5.º dia após a sua publicação*”. Refira-se ainda que a iniciativa prevê no seu artigo 2.º (Eliminação) que, com a sua entrada em vigor, ficam ripristinados os n.ºs 1.º e 2.º da [Portaria n.º 16-C/2008](#), de 9 de janeiro, bem como o n.º 7.º da Portaria n.º 5010/2005, de 9 de junho, o que, em caso de aprovação, deve constar de um artigo autónomo identificado com epígrafe referente a essa ripristinação.

Na presente fase do processo legislativo a iniciativa em apreço não nos suscita outras questões em face da lei formulário.

### III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

#### • Enquadramento legal nacional e antecedentes

Nos termos do n.º 1 do artigo 89.º do [Código dos Impostos Especiais de Consumo](#)<sup>1</sup>, estão sujeitos a imposto sobre os produtos petrolíferos e energéticos:

- “a) Os produtos petrolíferos e energéticos;
- b) Quaisquer outros produtos destinados a serem utilizados, colocados à venda ou a serem consumidos em uso como carburante;
- c) Os outros hidrocarbonetos, com exceção da turfa, destinados a serem utilizados, colocados à venda ou a serem consumidos em uso como combustível;
- d) A eletricidade abrangida pelo código NC 2716.”

<sup>1</sup> Versão consolidada retirada do Diário da República Eletrónico (DRE).

A [Portaria n.º 385-I/2017, de 29 de dezembro](#), que “atualiza o valor da taxa unitária do imposto sobre os produtos petrolíferos e energéticos aplicável no continente à gasolina sem chumbo e ao gasóleo rodoviário”, reveste-se, assim, de caráter regulamentar, aplicando o disposto no artigo 92.º do Código dos Impostos Especiais de Consumo e procedendo à “atualização, ao nível da inflação, do valor das taxas de ISP a aplicar no ano de 2018” a esses produtos.

Em relação às restantes portarias anteriores sobre a mesma matéria citadas na exposição de motivos do projeto de lei em análise, a [Portaria n.º 24-A/2016, de 11 de fevereiro](#), não foi objeto de expressa revogação na sua totalidade, tendo a [Portaria n.º 136-A/2016, de 12 de maio](#), mantido em vigor o n.º 3 do seu artigo 2.º (sobre o “gasóleo colorido e marcado, classificado pelos códigos NC 2710 19 41 a 2710 19 49”). Esta última portaria veio a ser revogada pela [Portaria n.º 291-A/2016, de 16 de novembro](#), depois também revogada pela [Portaria n.º 345-C/2016, de 30 de dezembro](#). Finalmente, esta portaria veio a ser eliminada pela já citada [Portaria n.º 385-I/2017, de 29 de dezembro](#), hoje em vigor.

- **Enquadramento doutrinário/bibliográfico**

ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA DE EMPRESAS PETROLÍFERAS - **Evolução do mercado dos combustíveis rodoviários** [Em linha]: **3º trimestre de 2017 - cotações e preços gasolina 95, gasóleo rodoviário e GPL Auto**. [S.l.] : APETRO. Informação n.º 66, (out. 2017). [Consult. 30 maio 2018]. Disponível em: WWW: <URL: [https://www.apetro.pt/folder/galeria/ficheiro/1621\\_informacao-66-3-trim-2017\\_Is3wy6krnsn.pdf](https://www.apetro.pt/folder/galeria/ficheiro/1621_informacao-66-3-trim-2017_Is3wy6krnsn.pdf)>

Resumo: A Associação Portuguesa de Empresas Petrolíferas apresenta, na sua informação n.º 66, a análise da evolução do mercado dos combustíveis rodoviários (3.º trimestre de 2017), comparando-o com o trimestre anterior e o trimestre homólogo. Apresenta a evolução das cotações internacionais dos combustíveis, bem como dos preços médios de venda ao público da gasolina 95, do gasóleo rodoviário e do GPL Auto. Realiza ainda uma análise comparativa de Portugal, com Espanha e com a média da zona euro.

Entre as conclusões apresentadas, salientamos a seguinte: «o elemento com maior peso no preço final de venda ao público da gasolina 95 e do gasóleo rodoviário permanece a carga fiscal: no 3.º trimestre de 2017 representou, em média, cerca de 64% na gasolina, 95, 57% no gasóleo rodoviário e 44% no GPL Auto. O IVA desceu em todos os produtos entre 0,2 e 0,6 c/l, em linha com a variação do PMVP».

Outros dados estatísticos disponibilizados pela Associação Portuguesa de Empresas Petrolíferas:

- **Evolução do PMVP da Gasolina 95 e Gasóleo Rodoviário Evolução do ISP e do IVA:**

[https://www.apetro.pt/folder/galeria/ficheiro/1072\\_iva\\_isp\\_wxzds3a827.pdf](https://www.apetro.pt/folder/galeria/ficheiro/1072_iva_isp_wxzds3a827.pdf)

- **Estrutura do ISP (Portugal):**

<https://www.apetro.pt/estatisticas-e-estudos/impostos/estrutura-do-isp-portugal/1633>

## - ISP- Imposto sobre Produtos Petrolíferos (UE)

<https://www.apetro.pt/estatisticas-e-estudos/impostos/isp---imposto-sobre-produtos-petroliferos-ue/1632>

## - Preços médios mensais de venda (UE)

<https://www.apetro.pt/estatisticas-e-estudos/precos/1637>

PORTUGAL. Assembleia da República. Unidade Técnica de Apoio Orçamental - **Análise da receita fiscal dos combustíveis em 2016** [Em linha]. [S. l.: s. n.], 2017. [Consult. 29 maio 2018]. Disponível na intranet da AR:<

<http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=124859&img=9612&save=true>>

Resumo: A Unidade Técnica de Apoio Orçamental da Assembleia da República (UTAO), a pedido do Grupo Parlamentar do PSD, elaborou este parecer detalhado sobre a evolução da receita fiscal de 2016, resultante dos impostos sobre os combustíveis (ISP e IVA), identificando e desagregando as suas diferentes componentes e os respetivos contributos.

Destaca-se a seguinte conclusão: «na sequência da alteração de tributação ocorrida em 2016, as taxas unitárias de ISP e outros impostos (nomeadamente a Contribuição de Serviço Rodoviário e Taxa de Carbono), apresentaram acréscimos, tanto no caso da gasolina simples 95, como no caso do gasóleo simples: em termos médios, a componente relativa ao ISP por litro de gasolina simples 95 subiu de 0,6175 €/litro em 2015 para 0,6678 €/litro em 2016, o que representa um aumento de 8,1% ou de 0,0503 €/litro. Relativamente ao gasóleo simples, a componente relativa ao ISP por litro subiu, em média, de 0,4020 €/litro em 2015 para 0,4515 €/litro em 2016, correspondente a um aumento de 12,3% ou 0,0495 €/litro».

PORTUGAL. Entidade Nacional para o Mercado de Combustíveis – **Relatório mensal sobre combustíveis [Em linha]**. Lisboa: ENMC, 2017. [Consult. 01 jun 2018]. Disponível na intranet da AR:

<http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=124889&img=9637&save=true>

Resumo: Este relatório da Entidade Nacional para o Mercado de Combustíveis, de junho de 2017, apresenta dados estatísticos relativos ao consumo mensal e anual de gasóleo e gasolina e GPL propano e butano; preço médio de venda ao público em Portugal; evolução da cotação do gasóleo; evolução do preço do biodiesel; preço médio antes de imposto em Portugal e cotação internacional de combustíveis rodoviários; preços dos combustíveis em Portugal, na zona euro e na União Europeia.

- **Enquadramento internacional**

## **Países europeus**

A legislação comparada é apresentada para os seguintes Estados-Membros da União Europeia: Bélgica e França.

### **BÉLGICA**

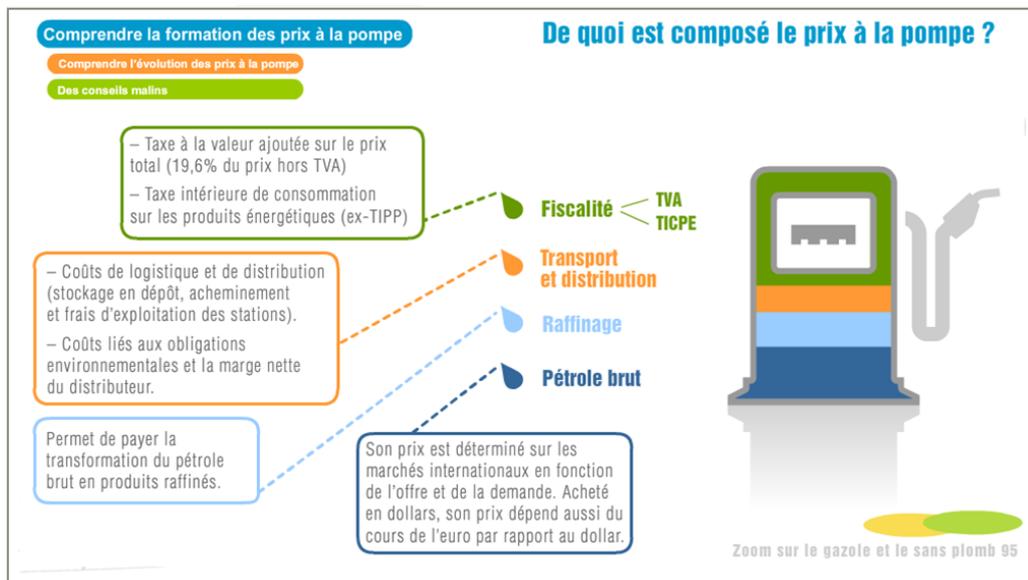
Em aplicação do disposto na [Lei sobre a Regulamentação Económica e os Preços](#), está estabelecida uma fórmula de cálculo diária dos preços máximos de venda dos combustíveis derivados do petróleo, atualizando-se permanentemente os preços máximos oficiais de venda dos produtos petrolíferos e a adaptação das margens de distribuição. Tais preços máximos resultam ainda da aplicação dos impostos especiais de consumo (*droits d'accise*), nos termos da Secção 2 do Capítulo 17 da [Lei de 1 de agosto de 2013](#).

### **FRANÇA**

Têm sido tomadas medidas tendentes a proporcionar maior transparência sobre a evolução dos preços dos produtos derivados do petróleo e combustíveis, tendo sido criado o [Observatoire des prix et des marges des carburants](#), atualizado mensalmente com os dados fornecidos pelos administradores dos pontos de venda (mínimo de vendas de 500 m<sup>3</sup>) a cada vez que façam uma alteração do preço de venda, assim como com os dados das fiscalizações da *Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes* (DGCCRF). Esta medida foi regulamentada pelo [arrêté ministériel du 12 décembre 2006](#) (relativo à informação do consumidor sobre o preço de venda dos carburantes), modificado pelo [arrêté du 7 avril 2009](#) (modifica o [arrêté du 8 juillet 1988](#) relativo à publicidade dos preços de venda dos carburantes) e pelo [arrêté du 28 février 2013](#) (modifica o [arrêté du 22 janvier 2009](#), que fixa o montante das remunerações devidas em contrapartida da cessão das licenças de reutilização de dados da base de dados informática do *Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi* relativa aos preços dos carburantes), tornando obrigatória a declaração dos preços praticados por qualquer vendedor que tenha vendido pelo menos 500 m<sup>3</sup> de carburantes. O desrespeito desta obrigação está sujeito à aplicação de uma coima, sendo o controlo dos preços efetuado pela DGCCRF.

O *Ministère de l'économie et des finances* criou uma página intitulada [Le prix des carburants](#) (preço dos combustíveis) onde podem ser consultadas diversas informações sobre os preços dos combustíveis. A página disponibiliza um separador intitulado [Votre carburant](#) que contém um mapa de França onde se pode verificar quais os preços máximo e mínimo para cada tipo de combustível por região, atualizados no máximo com 15 dias.

O seguinte quadro, retirado dos sítios eletrónicos franceses, reflete ainda o cuidado em dar a conhecer o processo de formação do preço final dos combustíveis.



#### IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

Efetuada uma pesquisa à base de dados do processo legislativo e da atividade parlamentar, verificou-se que não existem, neste momento, petições pendentes sobre matéria idêntica, encontrando-se pendente a seguinte iniciativa sobre matéria conexa:

- [Projeto de Resolução n.º 1653/XIII/3.ª \(PSD\)](#) - “Redução do Imposto sobre os Produtos Petrolíferos (ISP)”

#### V. Consultas e contributos

- **Consultas facultativas**

Em caso de aprovação na generalidade, sugere-se uma audição com o membro do Governo responsável por esta matéria.

#### VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

A aprovação desta iniciativa pode representar uma diminuição das receitas do Estado previstas no Orçamento, uma vez que põe fim aos aumentos, estabelecidos por portaria, ao valor das taxas unitárias do imposto sobre os produtos petrolíferos e energéticos aplicáveis no continente à gasolina sem chumbo, ao gasóleo rodoviário

---

e ao gasóleo colorido e marcado. Assim, justifica-se, em caso de aprovação, ponderar diferir a produção de efeitos ou a entrada em vigor da lei em causa para o momento da entrada em vigor do Orçamento do Estado subsequente à sua aprovação.