

Relatório UTAO n.º 5/2019

Tributação de combustíveis: estudo
aprofundado e atualizado até final de
2018

Coleção: Publicações não-periódicas

27 de março de 2019

Ficha técnica

A análise efetuada é da exclusiva responsabilidade da Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) da Assembleia da República. Nos termos da [Lei n.º 13/2010, de 19 de julho](#), a UTAO é uma unidade especializada que funciona sob orientação da comissão parlamentar permanente com competência em matéria orçamental e financeira, prestando-lhe assessoria técnica especializada através da elaboração de estudos e documentos de trabalho técnico sobre gestão orçamental e financeira pública.

Este estudo, orientado e revisto por Rui Nuno Baleiras, foi elaborado por António Antunes, Vítor Nunes Canarias e Rui Nuno Baleiras.

Título: Tributação de combustíveis: estudo aprofundado e atualizado até final de 2018

Coleção: Publicações não-periódicas

Relatório UTAO N.º 5/2019

Data de finalização: 27 de março de 2019

Data de fecho para receção de informação processada: 28 de fevereiro de 2019

Disponível em:

<https://www.parlamento.pt/sites/COM/XIIILEG/5COFMA/Paginas/utao.aspx>

Índice geral

I	INTRODUÇÃO	1
II	INCIDÊNCIA OBJETIVA DOS IMPOSTOS CONSIDERADOS E LIMITES ÀS TAXAS DE TRIBUTAÇÃO	5
II.1	ASPETOS COMUNS.....	5
II.2	IMPOSTO SOBRE OS PRODUTOS PETROLÍFEROS E ENERGÉTICOS (ISP)	7
II.3	CONTRIBUIÇÃO DE SERVIÇO RODOVIÁRIO (CSR)	10
II.4	IMPOSTO SOBRE O VALOR ACRESCENTADO (IVA).....	11
III	ENQUADRAMENTO ECONÓMICO: CARATERIZAÇÃO DE MERCADOS RELEVANTES.....	13
III.1	PANORAMA INTERNACIONAL	13
III.2	O MERCADO PORTUGUÊS DE COMBUSTÍVEIS	17
IV	FISCALIDADE SOBRE COMBUSTÍVEIS.....	21
IV.1	INFORMAÇÃO LEGISLATIVA E REGULAMENTAR SOBRE A TRIBUTAÇÃO DE COMBUSTÍVEIS	21
IV.2	IMPORTÂNCIA RELATIVA DA TRIBUTAÇÃO NO PREÇO DE RETALHO DOS COMBUSTÍVEIS RODOVIÁRIOS COM MAIOR QUOTA DE MERCADO	25
IV.3	EVOLUÇÃO DAS TAXAS DE ISP E CSR DE JANEIRO DE 2016 A JANEIRO DE 2019	28
V	COBRANÇA FISCAL.....	33
V.1	IMPOSTO SOBRE OS PRODUTOS PETROLÍFEROS E ENERGÉTICOS E CONTRIBUIÇÃO DE SERVIÇO RODOVIÁRIO	33
V.1.1	<i>Receita arrecadada com ISP e CSR</i>	<i>34</i>
V.1.2	<i>Neutralidade fiscal da CSR</i>	<i>40</i>
V.1.3	<i>Taxas de ISP e CSR: evolução num período alargado.....</i>	<i>41</i>
V.1.4	<i>Consignações da Receita de ISP e CSR.....</i>	<i>44</i>
V.1.5	<i>Despesa Fiscal em ISP.....</i>	<i>47</i>
V.2	IMPOSTO SOBRE O VALOR ACRESCENTADO DOS COMBUSTÍVEIS	50
V.2.1	<i>Receita de IVA</i>	<i>50</i>
V.2.2	<i>Consignações da receita de IVA</i>	<i>53</i>
V.2.3	<i>Despesa fiscal em IVA.....</i>	<i>54</i>
VI	CONCLUSÕES.....	57
VII	ANEXOS	61
VII.1	ANEXO I — REQUERIMENTO “NOVO ESTUDO DA UTAO SOBRE A RECEITA FISCAL DOS COMBUSTÍVEIS”	61
VII.2	ANEXO II — DIREÇÃO-GERAL DE ENERGIA E GEOLOGIA: VENDAS MENSAIS DE PRODUTOS DE PETRÓLEO: 2016, 2017 E 1.º SEMESTRE DE 2018	63
VII.3	ANEXO III — DIREÇÃO-GERAL DE ENERGIA E GEOLOGIA: VENDAS MENSAIS DE GASOLINAS E GASÓLEO RODOVIÁRIO — CONTINENTE	66
VII.4	ANEXO IV — CONTA GERAL DO ESTADO DE 2016 E 2017: RECEITA FISCAL — IMPOSTOS INDIRETOS.....	67
VII.5	ANEXO V — CONTA GERAL DO ESTADO DE 2017: DESPESA FISCAL EM ISP	68
VII.6	ANEXO VI — DADOS DISPONIBILIZADOS PELA AUTORIDADE TRIBUTÁRIA E ADUANEIRA.....	69
VII.6.1	<i>Estimativa AT da cobrança de IVA sobre combustíveis</i>	<i>69</i>
VII.6.2	<i>Análise de fiabilidade: implicações da estimativa AT para a receita cobrada de ISP e CSR</i>	<i>70</i>
VII.6.3	<i>Informação sobre ISP (incluindo o adicionamento de CO2) e CSR.....</i>	<i>73</i>
VII.7	ANEXO VII — ENTIDADE NACIONAL PARA O SETOR ENERGÉTICO, E.P.E.	74

Índice de gráficos

Gráfico 1 – Produção e procura mundial de petróleo	14
Gráfico 2 – Petróleo: variação homóloga do consumo, da produção (OPEP e extra-OPEP) mundial e evolução do preço WTI.....	14
Gráfico 3 – Preço do petróleo, preços <i>spot</i> (<i>Brent e WTI</i>): 2016—2017 e 2018 (1.º semestre).....	16
Gráfico 4 – Preço do EUR em USD – 2016 a junho/2018.....	16
Gráfico 5 – Volume de vendas de gasolinas em Portugal: 2016 — 2017 e 1.º semestre 2018.....	18
Gráfico 6 – Volume de vendas de gasóleo rodoviário em Portugal: 2016 — 2017 e 1.º semestre 2018 (em toneladas).....	18
Gráfico 7 – Estrutura do preço médio da gasolina simples 95 (em euros por litro).....	26
Gráfico 8 – Estrutura do preço médio do gasóleo simples (em euros por litro).....	26
Gráfico 9 – Estrutura do preço da gasolina simples 95: evolução <i>intra</i> -anual.....	26
Gráfico 10 – Estrutura do preço do gasóleo simples: evolução <i>intra</i> -anual.....	27
Gráfico 11 – Soma das taxas de ISP (inclui adicionamento sobre as emissões de CO ₂) e CSR aplicadas às gasolinas sem chumbo.....	30
Gráfico 12 – Soma das taxas de ISP (inclui adicionamento sobre as emissões de CO ₂) e CSR aplicadas aos gasóleos rodoviários.....	31
Gráfico 13 – Receita cobrada conjunta de ISP (inclui adicionamento sobre as emissões de CO ₂) e CSR: 2015, 2016, 2017 e 2018 (previsão OE e cobrada), Continente.....	38
Gráfico 14 – Taxas do ISP (inclui adicionamento sobre as emissões de CO ₂) e da CSR, no Continente, sobre gasolinas sem chumbo, 1 de janeiro de 2004 a 1 de janeiro de 2019.....	42
Gráfico 15 – Taxas do ISP (inclui adicionamento sobre as emissões de CO ₂) e da CSR, no Continente, sobre gasóleos rodoviários, 1 de janeiro de 2004 a 1 de janeiro de 2019.....	44

Índice de tabelas

Tabela 1 – ISP, artigo 92.º do CIEC (intervalo de taxas admissíveis no Continente).....	7
Tabela 2 – ISP, artigo 92.º-A (Adicionamento sobre as emissões de CO ₂), CIEC.....	9
Tabela 3 – Evolução do preço médio do petróleo em 2016, 2017 e 1.º semestre de 2018.....	15
Tabela 4 – Comparação de preços de venda ao público dos combustíveis: antes e depois de impostos – Portugal continental ...	19
Tabela 5 – Estrutura de preços de venda ao público dos combustíveis: antes e depois de impostos.....	28
Tabela 6 – Ajustamento da receita do agregado “ISP+CSR” – dezembro de 2018.....	36
Tabela 7 – Ventilação mensal da receita líquida cobrada de ISP e CSR no Continente, janeiro de 2015 a dezembro 2018.....	37
Tabela 8 – Evolução na receita cobrada conjunta de ISP e CSR, 2015 a 2018, Continente.....	39
Tabela 9 – Receitas gerais de ISP (inclui adicionamento sobre as emissões de CO ₂) e CSR consignadas a entidades beneficiárias em 2017 e 2018.....	45
Tabela 10 – Despesa Fiscal em ISP.....	50
Tabela 11 – Estimativa da UTAO para a receita de IVA sobre os combustíveis: 2016, 2017 e 1.º semestre de 2018 — Portugal continental.....	52
Tabela 12 – Receitas gerais de IVA consignadas a entidades beneficiárias em 2017 e 2018.....	54
Tabela 13 – Despesa fiscal em sede de IVA, por tipo e por função da despesa fiscal.....	55
Tabela 14 – Legislação subjacente à despesa fiscal em sede de IVA.....	56
Tabela 15 – Cobrança de IVA nas gasolinas e gasóleos, estimativas e previsão da AT.....	69
Tabela 16 – Inferência da receita conjunta de ISP e CSR a partir da estimativa AT de IVA sobre gasolina e gasóleo rodoviário – 2016 e 2017.....	71

Índice de caixas

Caixa 1 – Faltas de transparência no art. 92.º-A do CIEC.....	8
Caixa 2 – Legislação e impostos que recaem sobre produtos combustíveis no território continental (2002 a 2018)	22
Caixa 3 – Ajustamento da receita agregada de “ISP+CSR” de 2018.....	36
Caixa 4 – Despesa fiscal com ISP em 2016 e 2017.....	50
Caixa 5 – Metodologia utilizada no cálculo da estimativa de IVA.....	52

Tabela de siglas e abreviaturas

Sigla ou abreviatura	Designação
AT	Autoridade Tributária e Aduaneira
AP	Administrações Públicas
AdL	Administração Local
AdR	Administração Regional
CGE/AAAA	Conta Geral do Estado do ano AAAA
CIEC	Código dos Impostos Especiais de Consumo
CIVA	Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado
COFMA	Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa
CSR	Contribuição de Serviço Rodoviário
DGEG	Direção-Geral de Energia e Geologia
DGO	Direção-Geral do Orçamento
DIPPE	Divisão do Imposto sobre os Produtos Petrolíferos e Energéticos
DSIECIV	Direção de Serviços dos Impostos Especiais de Consumo e do Imposto sobre Veículos
EIA	<i>United States Energy Information Administration</i>
ENMC	Entidade Nacional para o Mercado de Combustíveis
ENSE	Entidade Nacional para o Sector Energético
EP	Estradas de Portugal
EPE	Entidade Pública Empresarial
FEAMP	Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas
GPL	Gás de Petróleo Liquefeito
IEC	Imposto Especial de Consumo
IFAP	Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas
INE	Instituto Nacional de Estatística
ISP	Imposto sobre Produtos Petrolíferos e Energéticos
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
NATO	Organização do Tratado do Atlântico Norte
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OE/AAAA	Orçamento do Estado para o ano AAAA
OPEP	Organização de Países Exportadores de Petróleo
PART	Programa de Apoio à Redução Tarifária
PDR	Programa de Desenvolvimento Rural
PMVP	Preço Médio de Venda ao Público
POE	Proposta de Orçamento do Estado
PST	Preço Médio de Combustíveis Antes de Impostos
PVP	Preço de Venda ao Público
SFA	Serviços e Fundos Autónomos
USD	<i>United States Dollar (moeda própria dos Estados Unidos da América)</i>
UTAO	Unidade Técnica de Apoio Orçamental
WTI	<i>West Texas Intermediate</i>

I Introdução

1 Na reunião do dia 14 de junho de 2018, a Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa (COFMA) aprovou um requerimento do Grupo Parlamentar do CDS-PP, datado de 24 de maio de 2018. Através desse ato, a COFMA solicitou à UTAO um estudo sobre a receita fiscal dos combustíveis. Concretamente, o referido requerimento (reproduzido como Anexo I na Secção VII.1) solicitou um *“estudo detalhado sobre a evolução da receita fiscal de 2017 resultante dos impostos sobre os combustíveis (ISP e IVA), identificando e desagregando as suas diferentes componentes e os respetivos contributos, (...) este estudo deverá também contemplar informação já disponível relativa ao ano de 2018”*.

2 Este relatório dá continuidade à publicação por parte da UTAO da [Informação Técnica n.º 10/2017](#) intitulada “Análise da Receita Fiscal dos Combustíveis em 2016”. O relatório agora elaborado foi organizado de modo parecido, mantendo, na generalidade, a estrutura existente. Procede à atualização de valores, e correspondente análise, para o período de 1 de janeiro de 2016 a 30 de junho de 2018, recorrendo pontualmente a elementos que recuam ao ano de 2002 e avançam até 1 de janeiro de 2019 para melhor enquadramento da apreciação.

3 São, no entanto, introduzidas sete alterações metodológicas face ao relatório anterior, de abril de 2017. A primeira é o nível de detalhe na apreciação dos impostos específicos sobre o consumo. Por rotina, a Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) agrega os dados da Contribuição de Serviço Rodoviário (CSR) aos do Imposto sobre Produtos Petrolíferos e Energéticos (ISP). Porém, em rigor, estes são impostos diferentes, pelo que neste relatório se apresentam as diferenças entre ambos em termos de produtos sobre os quais incidem, taxas e receita cobrada; no anterior, não se separou a CSR do ISP. A segunda é a desagregação da receita do ISP definido no sentido estrito acima (sem CSR) em duas parcelas: uma resultando da aplicação das taxas ditas normais e reduzidas (provenientes dos artigos 92.º, 93.º e 93.º-A do Código Impostos Especiais de Consumo, conceitos a precisar na Secção II.2) e a outra resultando da aplicação dos chamados fatores de adição de dióxido de carbono, previstos no artigo 92.º-A do mesmo código. No estudo anterior, as duas receitas não foram separadas. A terceira diferença prende-se com a metodologia utilizada pela UTAO para apuramento da estimativa do Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA) incidente sobre os combustíveis. No anterior relatório, a estimativa de IVA apurada pela UTAO teve como base de cálculo os valores unitários de ISP e de IVA por litro de combustível (gasolinas e gasóleos rodoviários), apurados em média anual. No presente relatório, recorreu-se a um maior nível de detalhe na informação primária utilizada, tendo a estimativa para a receita de IVA sido apurada com base no valor médio mensal de IVA por litro de combustível e nas respetivas quantidades vendidas

mensalmente (detalhe na Caixa 5). A quarta inovação é a inclusão neste documento de uma exposição da matéria coletável em sede dos três impostos. Os dados sobre taxas e receitas fiscais que foi possível coligir referem-se a uma parte do universo dos combustíveis; por sua vez, estes são uma parte dos produtos sujeitos a ISP. Assim, pareceu útil anteceder a análise daqueles dados pela caracterização exaustiva da incidência objetiva do ISP, da CSR e do IVA, a fim de se perceber posteriormente qual é o perímetro dos produtos sujeitos a tributação que a quantificação de taxas e receita (não) conseguiu captar. A quinta alteração consiste na melhoria da caracterização económica dos mercados mais relevantes para a determinação da carga fiscal sobre combustíveis, incluindo a densificação da justificação dessa relevância. A sexta diferença é o alargamento substancial do período observado. O estudo de 2017 grafou as taxas de ISP verificadas entre 1 de janeiro de 2015 e 1 de janeiro de 2017, enquanto que este relatório grafou estas no período de 1 de janeiro de 2004 a 1 de janeiro de 2019, para além de separar as taxas da CSR e as taxas normal e do adicionamento de dióxido de carbono (em vez de as aglutinar numa taxa única). Finalmente, aproveitou-se a revisão para dar aos leitores desta versão informação sobre a despesa fiscal e a consignação de receitas. Espera-se que este conjunto alargado de inovações possa tornar mais interessante e útil para a decisão política a compreensão do que tem sido a tributação dos combustíveis em Portugal.

4 Este estudo buscou a definição mais abrangente de matéria coletável permitida pela informação primária que encontrou. Como se perceberá pela leitura do relatório, os preços, as quantidades e as taxas dos impostos foram a matéria-prima essencial para a produção numérica da UTAO. Esta matéria-prima é informação exógena para o estudo e foi coligida por diferentes entidades que seguiram diferentes critérios. A UTAO teve que fazer uma utilização coerente desta informação primária, não podendo agregar grandezas não comparáveis. Assim, em virtude da disponibilidade e da diversidade metodológica da informação primária, nuns casos foi possível recolher taxas e apurar receitas fiscais geradas por todos os produtos petrolíferos e energéticos sujeitos a imposto, noutros só foi possível fazê-lo para subconjuntos da matéria coletável. A análise privilegiou subconjuntos de combustíveis para finalidades rodoviárias, mas raramente se encontrou a informação necessária para cobrir todos os combustíveis rodoviários. Na impossibilidade de realizar uma cobertura exaustiva, deu-se prioridade aos produtos com maior quota de mercado: gasóleos e gasolinas e, por vezes, apenas foi possível chegar às variantes simples, *i.e.*, não aditivadas com elementos químicos. Em todo o caso, crê-se que o resultado final satisfaz cabalmente o âmbito do pedido formulado pela COFMA.

5 No decorrer dos trabalhos conducentes à realização do presente relatório, a UTAO solicitou à Autoridade Tributária e Aduaneira, em 27 de junho de 2018, informação específica sobre a carga fiscal que recai sobre os combustíveis, designadamente os montantes previstos e executados (2016, 2017 e 1.º trimestre de 2018) relativos ao IVA. No dia 5 de julho de 2018, foi rececionada a resposta daquela autoridade, contendo estimativas da receita de Imposto sobre o Valor Acrescentado proveniente dos combustíveis, cumprindo o pedido inicialmente formulado pela UTAO.

6 Adicionalmente, em 8 de novembro, foi solicitada à Autoridade Tributária e Aduaneira a desagregação dos valores cobrados, distinguindo entre CSR e ISP, e ventilando a receita deste último tributo por categorias de taxas. A desagregação possível foi recebida no dia 12 de novembro.

7 A 4 de janeiro de 2019 foi efetuado um pedido de informação à Direção-Geral de Energia e Geologia (DGEG) que visou a obtenção de informação quantitativa sobre a venda de produtos combustíveis. Esta informação revelou-se indispensável para construir uma estimativa própria da UTAO para a receita de IVA cobrada sobre produtos combustíveis. Um outro pedido, expedido em 10 de janeiro de 2019, visando a concretização deste mesmo objetivo, foi direcionado à Entidade Nacional para o Setor Energético (ENSE), cuja resposta foi recebida a 11 de janeiro. Relativamente à informação solicitada à DGEG, a primeira resposta foi rececionada a 11 de janeiro, tendo-se desenvolvido, nos dias seguintes, alguns contactos com esta direção-geral para esclarecimentos e maior detalhe dos dados, tendo sido recebida informação mais desagregada no dia 14 de janeiro de 2019.

8 A UTAO procurou compensar o tempo despendido na produção deste trabalho com o alargamento do período de análise solicitado pela UTAO. O período requerido pela COFMA vai de 1 de janeiro de 2016 a, pelo menos, 31 de dezembro de 2017, com o prolongamento que fosse possível realizar pelo ano de 2018. Era intenção inicial da UTAO fechar o período de observação de todas as variáveis em 30 de junho de 2018. As vicissitudes no acesso e no tratamento da informação primária acima explicadas, a par das paragens que foi necessário realizar para dar prioridade às publicações regulares da UTAO, determinaram a conclusão deste relatório alguns meses depois da data inicialmente programada. Assim, para não prejudicar a atualidade da análise, a unidade decidiu aproveitar a dilação do prazo para contemplar, na medida do possível, a totalidade do ano de 2018. Este resultado foi conseguido para algumas variáveis (as taxas e a receita de ISP e CSR); para as demais (caracterização dos mercados relevantes e receita de IVA), a análise quantitativa termina no primeiro semestre de 2018. Com o mesmo propósito de alargar a janela de observação temporal face à versão anterior identificada no parágrafo 2, este estudo prolongou a aba esquerda dos dados até à década passada: 2002 no caso das taxas de IVA e 2004 e 2008 nos casos das taxas de ISP e CSR, respetivamente.

9 A UTAO agradece às entidades que produziram as fontes de informação utilizadas, e devidamente identificadas em rodapé dos gráficos e tabelas, bem como à AT e à DGEG pelos esclarecimentos prestados.

10 Este relatório está estruturado em sete capítulos. Após este texto introdutório, o Capítulo II descreve, através do enquadramento legal, a incidência objetiva dos impostos, identificando o conjunto de bens que se encontram sujeitos a ISP, CSR e IVA. O Capítulo III caracteriza sinteticamente alguns mercados relevantes, desde os internacionais, nos quais se tran-

sacionam o petróleo e o dólar, aos nacionais, de produtos derivados do petróleo, com destaque para os de combustíveis rodoviários. O Capítulo IV analisa a fiscalidade incidente sobre os principais combustíveis, detalhando as estruturas de preços respetivas, designadamente a sua repartição por componentes: preço antes de impostos, ISP, CSR e IVA. Pese embora seja dada ênfase particular aos produtos combustíveis com maior quota de mercado (gasolina simples 95 e gasóleo simples), é apresentada uma listagem com a tributação incidente sobre muitos mais bens derivados de petróleo e gás. O Capítulo V apresenta e analisa a receita cobrada em sede dos três impostos sobre os produtos combustíveis. O ISP e a CSR são abordados na Secção V.1. O estudo separa os dois impostos, cuja receita é tipicamente apresentada em conjunto nos documentos do Ministério das Finanças, como relatórios do Orçamento do Estado e da Conta Geral do Estado. Também isola a receita total de ISP devida à taxa específica relacionada com as emissões de dióxido de carbono. A receita total apresentada para o ISP é a que advém dos combustíveis e ainda a que é cobrada sobre as transações de todos os demais produtos sobre os quais as suas taxas incidem. Na Secção V.2, a UTAO apresenta uma estimativa da receita de IVA obtida com combustíveis (gasolinas e gasóleo rodoviário), elaborada com base na informação disponível em linha na DGEG sobre a evolução dos preços médios, das quantidades consumidas e da evolução da restante fiscalidade sobre os combustíveis. Ainda neste capítulo, analisa-se o respeito pelo princípio da neutralidade fiscal, definido na lei que criou a CSR, a consignação de parte das receitas de ISP, CSR e IVA para fins e entidades específicas, bem como a despesa fiscal em sede de ISP e IVA. Por fim, o Capítulo VI sistematiza as principais conclusões retiradas da análise efetuada.

11 O Capítulo VII apresenta, sob a forma de anexos, informação de fundo para o enquadramento da presente análise, designadamente: i) o requerimento aprovado pela COFMA que solicita à UTAO a realização deste trabalho; ii) informação estatística publicada na *Internet* pela DGEG; iii) receita fiscal (impostos indiretos) presente nos relatórios da Direção-Geral do Orçamento (DGO) sobre a Conta Geral do Estado (CGE) referentes aos anos de 2016 e 2017; iv) despesa fiscal em ISP presente no relatório da DGO sobre a CGE/2017; e v) dados disponibilizados pela AT relativos à receita de IVA sobre produtos combustíveis, ISP e CSR.

II Incidência objetiva dos impostos considerados e limites às taxas de tributação

12 O presente relatório dá resposta ao requerimento aprovado pela COFMA (Anexo VII.1) na reunião de 14 de junho de 2018, através do qual é solicitado à UTAO “um estudo detalhado sobre a evolução da receita fiscal de 2017 resultante dos impostos sobre os combustíveis (ISP e IVA), identificando e desagregando as suas diferentes componentes e os respetivos contributos, à semelhança do que foi realizado na Informação Técnica n.º 10/2017.” Nesta análise, foi considerada informação relativa ao 1.º semestre de 2018, em linha com o também solicitado no referido parecer, tendo parte desta informação sido disponibilizada no início de setembro de 2018 e a outra parte em meados de novembro seguinte.

13 Na sua reapreciação desta matéria, a UTAO entendeu dever separar a Contribuição de Serviço Rodoviário do conjunto de receita que, no seu relatório anterior ([Informação Técnica n.º 10/2017](#)), foi classificado como “ISP+Outros”. As fontes AT e DGEG divulgam dados fiscais desta forma (ISP+Outros), mas a revisitação do tema neste relatório deu à UTAO a oportunidade de melhorar a informação. Em contacto expresso com a AT para este efeito, conseguiu que a mesma lhe facultasse, em separado, os valores da cobrança líquida do ISP propriamente dito e da CSR. Assim, procedeu neste relatório à análise em separado das duas variáveis por três motivos, todos em nome da transparência. Primeiro, em consulta com aquelas entidades, percebeu que a designação “Outros” é utilizada como sucedâneo de CSR, já que, no período em apreço, não há outros impostos específicos sobre os combustíveis líquidos rodoviários para além do ISP e da CSR. Segundo, analisada a estrutura da CSR, percebeu-se que esta é um imposto juridicamente autónomo face ao ISP, ainda que partilhando a mesma mecânica de cálculo, liquidação e cobrança, para além dos primeiros oito dígitos do código no classificador económico da receita. Terceiro, os atos político-legislativos de criação de um e outro imposto são diferentes, mas interligados através de um compromisso de neutralidade fiscal no conjunto da tributação específica sobre os combustíveis abrangidos pela CSR, pelo que importaria para os propósitos deste relatório separar as duas receitas e as respetivas taxas para se aferir o cumprimento desse compromisso, tarefa que é executada na Subsecção V.1.2.

II.1 Aspetos comuns

14 Os combustíveis são uma parte dos bens derivados de petróleo e gás sujeitos a tributação em Portugal. O Código dos Impostos Especiais de Consumo (CIEC) define como *combustível* “a utilização de um produto através de combustão”, considerando como *carbu-*

rantes os combustíveis utilizados “em qualquer tipo de motor não estacionário” — interpretações resultantes da leitura conjugada dos números 3 e 4 do artigo 88.º, que define a incidência objetiva do Imposto sobre os Produtos Petrolíferos e Energéticos.¹

15 Em Portugal, os combustíveis estão sujeitos a três impostos: Imposto sobre os Produtos Petrolíferos e Energéticos (ISP), Contribuição de Serviço Rodoviário (CSR) e Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA). Os diplomas legais principais que definem o regime jurídico dos mesmos são: para o ISP, os artigos 88.º a 100.º do CIEC ([Decreto-Lei n.º 73/2010, de 21 de junho](#)); para a CSR, a [Lei n.º 55/2007, de 31 de agosto](#); para o IVA, o respetivo código ([Decreto-Lei n.º 394-B/84, de 26 de dezembro](#)). O ISP tem três estruturas de taxas, definidas em artigos diferentes do CIEC: as taxas do artigo 92.º, as taxas resultantes do chamado *adicionamento sobre as emissões de dióxido de carbono* (CO₂), definido no artigo 92.º-A, e as taxas reduzidas a que o artigo 93.º alude. O adicionamento sobre as emissões de CO₂ difere de combustível para combustível, e está indexado ao preço das licenças de emissão de gases com efeito de estufa formado no mercado europeu regulado. O artigo 93.º estabelece o princípio de o Governo poder fixar taxas inferiores às decorrentes do artigo 92.º para determinados produtos (gasóleo, gasóleo de aquecimento e petróleo) coloridos e marcados com os aditivos definidos por portaria. As taxas do ISP, nas três estruturas, são *específicas*, i.e., exprimem-se sob a forma de um determinado valor em euros por unidade de produto. A CSR incide sobre as gasolinas e os gasóleos rodoviários sujeitos a ISP e dele não isentos. As taxas são também específicas. Finalmente, o IVA incide sobre o valor de todos os combustíveis, pelo que as suas taxas são *ad valorem*, i.e., definidas em percentagem do valor transacionado antes de IVA. O ISP e a CSR entram no cálculo da matéria coletável em sede de IVA.

16 Os três impostos têm receita consignada. A receita do ISP está parcialmente consignada para determinados fins, variando estes e as percentagens de consignação de acordo com os três tipos de taxas previstas no CIEC e acima referidas. A receita da CSR, líquida da comissão de liquidação e cobrança arrecadada pela AT, está integralmente consignada ao financiamento da rede rodoviária nacional, constituindo receita própria da empresa Infraestruturas de Portugal, S. A.. Finalmente, o IVA tem também uma parcela atribuída automaticamente a fins específicos, através da consignação de verbas às entidades Turismo de Portugal, I.P. e Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I. P.. As Subsecções V.1.4 e V.2.2 densificam e quantificam esta informação.

¹ Existe uma definição legal do que são “combustíveis líquidos”. A alínea a) do artigo 2.º da Lei n.º 6/2015, de 16 de janeiro, estipula com esta classificação os seguintes produtos derivados do petróleo: gasolina e gasóleo rodoviários simples, gasolina e gasóleo rodoviários aditivados (com outras substâncias que não os biocombustíveis), gasóleo colorido e marcado e gasóleo de aquecimento. Note-se, contudo, que esta definição não é abrangente pois, como a própria lei explica, ela apenas pretendeu abranger certos (e não todos os) produtos energéticos: os vendidos através de postos de abastecimento para consumo público e cujos consumidores o legislador quis dotar de informação específica a disponibilizar nos postos de abastecimento.

II.2 Imposto sobre os Produtos Petrolíferos e Energéticos (ISP)

17 O ISP incide sobre um conjunto alargado de bens, que vai além dos combustíveis.

De acordo com o artigo 88.º do CIEC, abrange os seguintes produtos:

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

18 A incidência do ISP sobre eletricidade foi criada pela lei do Orçamento do Estado para 2012, que aditou o artigo 96.º-A ao CIEC. Esta receita, cobrada pelos comercializadores de eletricidade diretamente aos seus consumidores, surge nas faturas do serviço respetivo designada como “Imposto Especial de Consumo de Eletricidade (IEC)”. No entanto, tecnicamente, o IEC não é um imposto *per se*, antes fazendo parte do ISP.²

19 Os níveis das taxas específicas do ISP aplicáveis às gasolinas, aos gasóleos, aos petróleos, aos fuelóleos e à eletricidade são fixados, para o Continente, através de portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da economia. Segundo a lei, estes atos deverão ser praticados tendo em consideração o princípio da liberdade de mercado e os diferentes impactos ambientais de cada um dos produtos energéticos, favorecendo gradualmente os menos poluentes, encontrando-se balizados pelos intervalos definidos no artigo 92.º do CIEC. Estes intervalos constam da Tabela 1. Nas Regiões Autónomas, os intervalos são diferentes (*vide* artigos 94.º e 95.º do CIEC) e a competência para a fixação em concreto das taxas nestas jurisdições é dos Governos Regionais respetivos.

Tabela 1 – ISP, artigo 92.º do CIEC (intervalo de taxas admissíveis no Continente)

Produto	Código NC	Taxa do imposto (euros por unidade de produto) ¹	
		Mínima	Máxima
Gasolina com chumbo	2710 11 51 a 2710 11 59	650	650
Gasolina sem chumbo	2710 11 41 a 2710 11 49	359	650
Petróleo	2710 19 21 a 2710 19 25	302	400
Petróleo colorido e marcado	2710 19 25	0	149,64
Gasóleo	2710 19 41 a 2710 19 49	278	400
Gasóleo colorido e marcado	2710 19 41 a 2710 19 49	21	199,52
Fuelóleo com teor de enxofre superior a 1%	2710 19 63 a 2710 19 69	15	44,92
Fuelóleo com teor de enxofre inferior ou igual a 1%	2710 19 61	15	39,93
Eletricidade	2716	1	1,10

Fontes: Código dos Impostos Especiais de Consumo, Lei n.º 73/2010, de 21 de junho, versão atualizada pela Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa. | Notas: 1 – A taxa sobre a eletricidade aplica-se a cada MWh. No caso dos demais produtos, aplica-se por cada 1000 litros.

² O ISP sobre a energia elétrica acima referido como IEC incide sobre a eletricidade abrangida pelo código NC 2716.

20 O artigo 92.º estabelece, ainda, taxas específicas para outros produtos, através dos seus números 2 a 11. Exemplos: metano, gases de petróleo usados como carburante, gás natural lado como carburante, produtos derivados de óleos usados ou de resíduos usados como carburante ou combustível, e inúmeros produtos designados naqueles números pelo seu código numérico na chamada “Nomenclatura Combinada da União Europeia”, abreviadamente referida por “NC”.³ As taxas sobre estes produtos só são modificáveis por alteração do próprio CIEC.

21 Para além das taxas de ISP previstas no artigo 92.º, existem, para alguns produtos, taxas adicionais resultantes do artigo 92.º-A do CIEC (conhecidas como taxas de adicicionamento de CO₂). Este artigo agrava a tributação dos produtos que o legislador considerou emitirem mais dióxido de carbono. Para cada um desses produtos, a taxa adicional resulta da multiplicação do preço da licença de emissão de gases com efeito de estufa, definida em euros, pelo chamado “fator de adicicionamento” estabelecido especificamente para esse produto. O CIEC define os produtos sujeitos ao adicicionamento e os fatores de adicicionamento aplicáveis a cada um (ver Tabela 2). Os produtos petrolíferos e energéticos sujeitos a estas taxas específicas indexadas ao preço do dióxido de carbono são: gasolina, petróleo, gasóleo (gasóleo rodoviário, gasóleo colorido e marcado e gasóleo de aquecimento), GPL, gás natural, fuelóleo, coque e carvão.⁴ O preço da licença vigente no ano t é a média aritmética do preço “resultante dos leilões de licenças de emissão de gases de efeito de estufa, realizadas no âmbito do Comércio Europeu de Licenças de Emissão”, entre 1 de julho do ano $t-2$ e 30 de junho do ano $t-1$. A taxa aplicável a cada um daqueles bens é, pois, o resultado da multiplicação do preço da tonelada de CO₂ assim determinado pelo fator de adicicionamento correspondente a cada bem. A lei dá ao Governo a possibilidade de fixar um valor mínimo para o preço da licença, para efeitos de multiplicação pelos fatores de adicicionamento, e atualizar este limiar quando quiser. A Caixa 1 identifica três falhas de transparência no artigo 92.º-A e sugere ao legislador a sua reparação.

Caixa 1 – Falhas de transparência no artigo 92.º-A do CIEC

Para realizar este estudo, a UTAO analisou com atenção a redação do artigo 92.º-A do Código dos Impostos Especiais de Consumo (CIEC) e várias portarias que aplicaram essa norma para fixar as taxas do ISP decorrentes da indexação ao preço das emissões de dióxido de carbono. Para além da informação qualitativa e quantitativa tratada e interpretada no corpo principal do relatório, nos seus vários capítulos, aquela análise permite também à UTAO alertar para três falhas de transparência no texto do legislador e nos textos do Governo. Um cidadão medianamente culto deveria ser capaz de replicar sem dificuldade o cálculo das taxas de imposto associadas àquele artigo e isso não é possível por falta de clareza dos textos referidos. As três falhas são apresentadas nos parágrafos abaixo.

- 1) A redação do artigo 92.º-A não indica a unidade de medida dos fatores de adicicionamento, reproduzidos, para conveniência do leitor, na coluna da direita da Tabela 2. Têm alguma coisa a ver

³ Cada produto é identificado por “NC” seguido de oito algarismos.

⁴ Este adicicionamento incide sobre os produtos petrolíferos e energéticos referidos no artigo 92.º e no n.º 1 do artigo 92.º-A, sempre que sujeitos ao imposto e dele não isentos.

com o peso dos produtos listados? São percentagens e de quê? Salvo melhor opinião, o CIEC é absolutamente omissivo quanto a esta questão, o que prejudica a interpretação económica do artigo. O Governo, enquanto aplicador da lei na fixação das taxas em euros, é que acaba dando indiretamente sentido àqueles números. De facto, só após ler várias portarias, se fica a perceber que os fatores de adição são grandezas definidas por cada milhar de litros do combustível respetivo.

- 2) A interpretação é também prejudicada por o texto do artigo citado não estabelecer qual é a relação entre o preço da licença de emissão poluente e cada um dos fatores de adição. A UTAO só conseguiu perceber através das portarias que a relação entre as duas variáveis é aritmética e tem natureza multiplicativa. Salvo melhor opinião, não é recomendável deixar a ambiguidade na lei ser resolvida através da elaboração de portarias.
- 3) A redação habitual nas portarias que reveem as taxas de ISP decorrentes do artigo 92.º-A fixam o valor da tonelada de dióxido de carbono que deve ser multiplicado pelos fatores de adição para se chegar às taxas do ISP, definidas em euros por litro de combustível. Porém, não dizem com clareza se aquele valor corresponde exatamente ao preço médio de mercado calculado com base na fórmula expressa no número 2 daquele artigo ou se é o limite mínimo definido politicamente, que o número 3 permite.

Recomenda-se, pois, que, a bem da transparência, a redação do artigo 92.º-A seja revista na primeira oportunidade para que: i) o seu conteúdo resulte absolutamente claro sem necessidade de recurso a interpretação externa, e ii) os cidadãos percebam se as revisões de taxas têm ou não ónus político a imputar ao Governo. Este segundo objetivo de clarificação jurídica consiste em obrigar o Governo a assumir publicamente nas portarias se está a assumir o preço de mercado (que, por não influenciar, faz com que a determinação das taxas do imposto seja um processo meramente administrativo) ou um limite diferente e discricionário (o que transforma a fixação das taxas num ato com ónus político).

Tabela 2 – ISP, artigo 92.º-A (Adicionamento sobre as emissões de CO₂), CIEC

Produto	Fator de adição
Gasolina	2,271654
Petróleo	2,453658
Gasóleo (abrange gasóleo rodoviário, gasóleo colorido e marcado e gasóleo de aquecimento)	2,474862
GPL	2,902600
Gás natural	0,056100
Fuelóleo	3,096000
Coque	2,696100
Carvão	2,265670

Fontes: Código dos Impostos Especiais de Consumo, anexo à Lei n.º 73/2010, de 21 de junho, [versão atualizada pelo Ministério Público, Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa](#).

22 Deve ainda referir-se que o CIEC prevê, nos artigos 93.º e 93.º-A, a possibilidade de o Governo definir taxas reduzidas para determinados consumidores dos seguintes combustíveis, a saber: gasóleo, gasóleo de aquecimento e petróleo coloridos e marcados com determinados aditivos a fixar em portarias próprias, que supostamente servem para os diferenciar fisicamente dos produtos análogos referidos no artigo 92.º — assim facilitando a inspeção tributária quanto a eventuais abusos por parte dos contribuintes. Com esta diferenciação, o Estado fica habilitado, caso o entenda, a discriminar fiscalmente utilizadores de gasóleo, gasóleo de aquecimento e petróleo, fixando para uns taxas no âmbito do artigo 92.º (e, portanto, necessariamente dentro do intervalo fixado pelo Parlamento na letra do CIEC) e para outros taxas inferiores, em função de objetivos de política fiscal que queira implementar. No fundo, a aplicação do regime previsto nos artigos 93.º e 93.º-A configura a atribuição de benefícios fiscais e dá origem a despesa fiscal — a UTAO mostra na Caixa 4 e na Tabela 10 quanto valem estas transferências de rendimento para os operadores de transportes. A operacionalização da redução de taxas é realizada através de portarias do Governo que especificam o âmbito, os beneficiários, os requisitos e a forma de cálculo do subsídio a atribuir. A título de exemplo, refira-se o disposto na [Portaria n.º 44-B/2019, de 1 de fevereiro](#), relativa ao auxílio de *minimis* no setor da pesca. O artigo 93.º-A distingue-se do 93.º por se aplicar exclusivamente ao consumo de gasóleo rodoviário (simples ou aditivado) pela atividade de transporte profissional de mercadorias. Opera através da devolução de parte da despesa em ISP suportada pelas empresas do sector, sendo essa parte definida por portaria.⁵

II.3 Contribuição de Serviço Rodoviário (CSR)

23 A CSR foi criada pela Lei n.º 55/2007, de 31 de agosto. Visou ser uma contrapartida exigida aos automobilistas pela utilização da rede rodoviária nacional, utilizando-se o consumo de combustíveis como uma medida indireta daquela utilização. É liquidada e cobrada pela AT (serviço pelo qual é remunerada com 1% da receita), e posteriormente atribuída à empresa Infraestruturas de Portugal, S.A. como receita própria. Esta empresa sucedeu a Estradas de Portugal, E.P.E. como concessionária das atividades de conceção, projeto, construção, conservação, exploração, requalificação e alargamento da rede rodoviária nacional. A base de incidência da CSR compreende a gasolina e o gasóleo rodoviário sujeitos a ISP e dele não isentos (artigo 4.º da Lei n.º 55/2007, de 31 de agosto). Adicionalmente, em 2014, com a entrada em vigor do OE, aprovado pela Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, a base de incidência da CSR

⁵ Da leitura do clausulado do artigo 93.º-A resulta claro que a redução a definir por portaria se aplica à taxa dita normal (a que estiver em vigor por aplicação do artigo 92.º) e à taxa em vigor resultante do fator de adicionamento de CO₂. A UTAO ficou com dúvidas se o legislador também pretendeu abarcar a CSR (e outros impostos específicos, com exceção do IVA, que venham a ser criados no futuro através da expressão imprecisa “demais imposições calculadas com base na quantidade de produtos petrolíferos introduzidos no consumo” — números 2 e seguintes daquele artigo. A expressão aponta no sentido afirmativo, mas então resulta a pergunta de natureza jurídica que é saber se uma norma no CIEC pode comprometer impostos com regime legal noutros diplomas. A UTAO assinala a dúvida, mas não é competente para a esclarecer.

foi alargada ao combustível GPL Auto. É de notar uma associação entre a CSR e o ISP, por via da sua incidência objetiva e pelo facto de as publicações da AT e da DGEC não individualizarem a informação quantitativa sobre estes dois instrumentos de receita pública. No entanto, são impostos distintos e com bases legais autónomas. As taxas são unitárias, uma para o universo das gasolinas e outra para o dos gasóleos. Aquando da criação da CSR, as taxas por cada 1000 litros de combustível eram 64 € no primeiro caso e 86 € no segundo. Nos termos do art.º 7.º, as taxas do ISP são fixadas por portaria “por forma a garantir a neutralidade fiscal e o não agravamento do preço de venda dos combustíveis em consequência da criação da Contribuição de Serviço Rodoviário”. A revisão das taxas da CSR é realizável por alteração ao artigo da lei que as define (o art.º 4.º) e é precedida obrigatoriamente de parecer do Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P. — sucedeu ao Instituto de Infraestruturas Rodoviárias, I.P., entidade originalmente competente para este fim, conforme número 3 do art.º 4.º da referida lei.

II.4 Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA)

24 Os produtos combustíveis identificados nos parágrafos anteriores estão sujeitos a tributação em sede de IVA. A regra geral é a tributação à taxa normal (atualmente, 23% no Continente). Há exceções no Código do IVA (CIVA): petróleo e gasóleo coloridos e marcados, que sejam comercializados nas condições e para as finalidades legalmente definidas, e ainda fuelóleo e respetivas misturas, para os quais a taxa de IVA aplicável é a taxa intermédia, atualmente fixada em 13% no território continental — ver CIVA, Lista II — Bens e serviços sujeitos a taxa intermédia, n.º 2.3, na redação da Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro.

25 A este respeito, cumpre ainda referir que o IVA relativo a produtos sujeitos a ISP e CSR incide também sobre o valor destes impostos específicos, pelo que se está perante uma situação de “imposto sobre imposto”. Significa que um imposto (o IVA) incide sobre a receita de outros impostos (ISP e CSR). Por esta razão, salienta-se que qualquer alteração sobre a tributação em sede de ISP e CSR se repercute também na receita de IVA.⁶

⁶ A menos que seja utilizado um mecanismo de reembolso como o previsto para os transportadores de mercadorias no artigo 93.º-A do CIEC.

III Enquadramento económico: caracterização de mercados relevantes

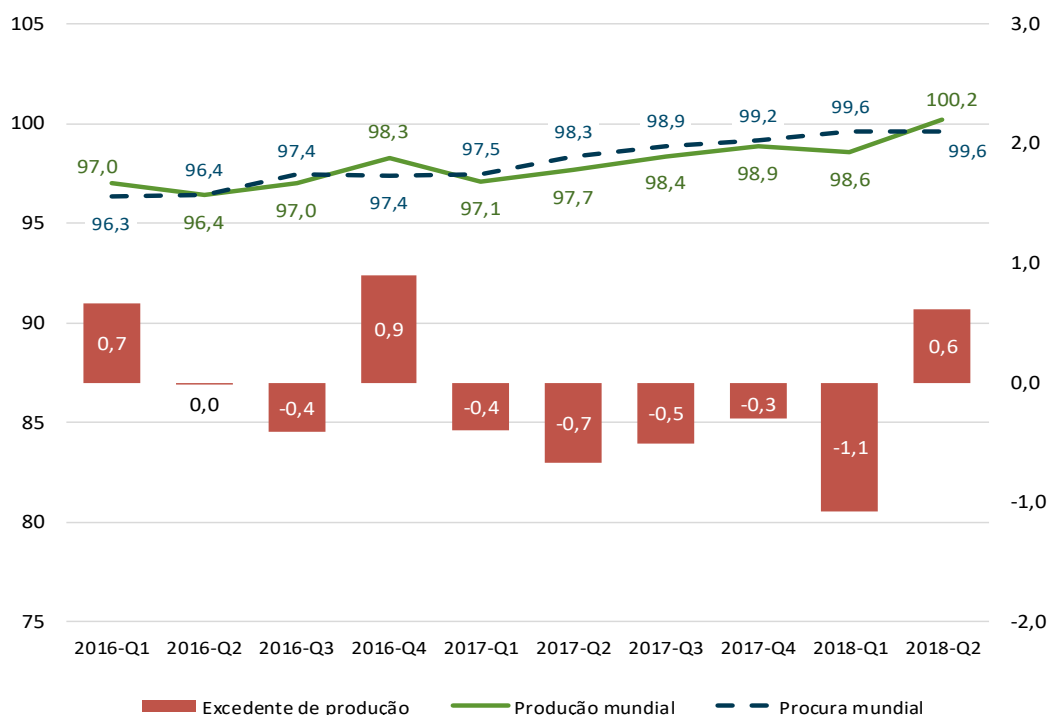
26 Este capítulo é composto por duas secções, nas quais se apresenta uma caracterização do mercado mundial de petróleo e do mercado português de combustíveis. A primeira analisa sucintamente o mercado mundial do petróleo em termos da evolução da procura, da oferta e dos preços praticados, tendo como referências os preços *spot* do *Dated Brent* (em euros e em dólares norte americanos) e do *West Texas Intermediate* (em dólares norte americanos). A segunda secção caracteriza o mercado português de combustíveis, apresentando alguns dados relativos ao volume de vendas e aos preços praticados (antes e depois de impostos) dos combustíveis com maior quota de mercado.

III.1 Panorama internacional

27 O preço da matéria-prima petróleo, bem como o preço do euro (EUR) em dólares norte-americanos (USD) [taxa de câmbio euro/dólar (EUR/USD)], influenciam a formação de preços antes de impostos em Portugal de grande parte dos bens sujeitos a ISP, CSR e IVA. A maioria dos bens elencados no Capítulo II e sujeitos a ISP, CSR e IVA deriva daquela matéria-prima. A evolução do preço do petróleo contribui, em grande parte, para a variação dos preços de produtos petrolíferos antes da aplicação de impostos, com reflexos consequentes no preço final de venda ao público. Adicionalmente, por esta matéria-prima ser, em grande medida, transacionada nos mercados internacionais em USD e o consumo em Portugal denominado em euros, também a taxa de câmbio EUR/USD importa para a formação dos preços em Portugal antes de impostos nacionais, de todos os derivados do petróleo. Com o desenvolvimento tecnológico em curso ao nível das energias renováveis, haverá tendência para a diminuição da dependência em relação a esta matéria-prima e aos preços do petróleo e do dólar.

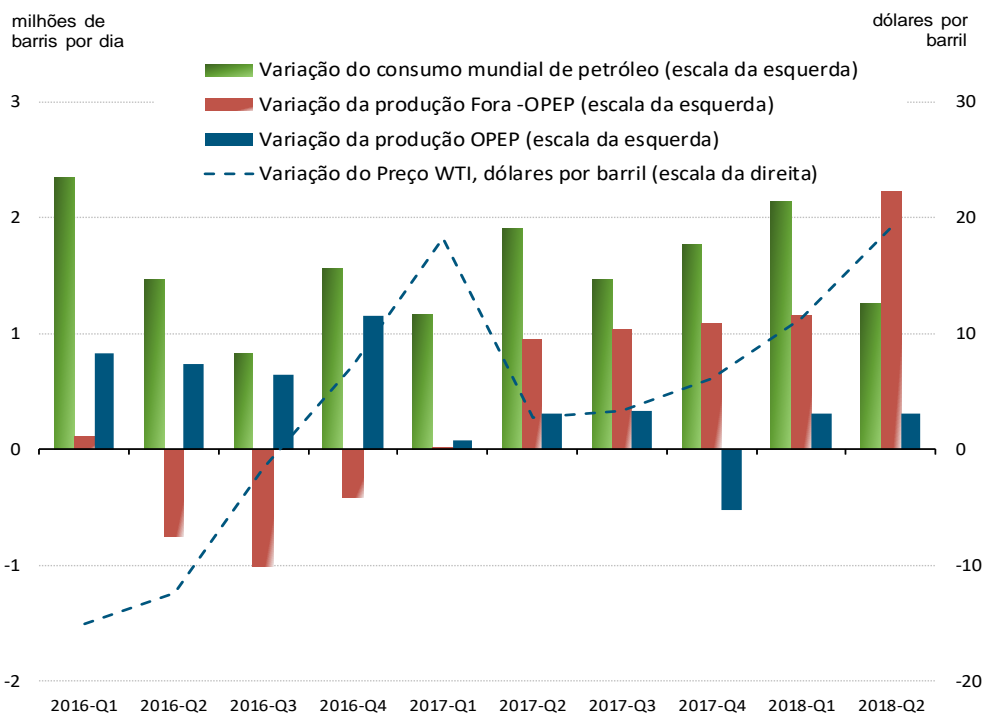
28 Em 2017 e no primeiro semestre de 2018, a procura mundial de petróleo suplantou a produção. Durante o ano de 2016, no mercado mundial de petróleo registaram-se níveis de produção acima dos da procura, gerando excedentes de oferta. Esta situação reverteu-se a partir do 1.º trimestre de 2017 com a procura mundial a superar a oferta (Gráfico 1). Com efeito, o consumo mundial aumentou de forma sustentada durante o ano de 2017 e o 1.º semestre de 2018, com reflexos na subida do preço do barril de petróleo (Gráfico 2).

Gráfico 1 – Produção e procura mundial de petróleo
(em milhões de barris por dia)



Fonte: U.S. Energy Information Administration (EIA), *Short-Term Energy Outlook, June 2018*.

Gráfico 2 – Petróleo: variação homóloga do consumo, da produção (OPEP e extra-OPEP) mundial e evolução do preço WTI
(em milhões de barris por dia e dólares por barril)



Fonte: U.S. Energy Information Administration (EIA), *Short-Term Energy Outlook, June 2018*.

29 Durante 2017 e na primeira metade de 2018, registou-se um aumento expressivo do preço médio do petróleo nos mercados mundiais. O sentido do desequilíbrio no mercado conduz, mais tarde ou mais cedo, a alterações de preços que promovem a aproximação entre as quantidades procurada e oferecida. Em 2017, o preço médio do *Brent* foi 54,1 dólares norte-americanos (USD) por barril, mais 10,5 USD que a média do preço registada em 2016 (43,6 USD).⁷ Esta subida é compreensível à luz do excesso de procura identificado no parágrafo anterior. Em termos relativos, a subida equivaleu a um aumento anual de 24,1% do preço médio por barril, em USD (Tabela 3). No início de 2018, manteve-se a tendência de subida, com o preço médio do *Brent* no 1.º semestre a atingir o valor de 70,7 USD, mais 16,5 USD que a média registada em 2017, ou seja, um aumento, em termos relativos, de 30,6%. Tendo por referência a evolução do preço do *Dated Brent* denominado em euros (EUR), verificou-se uma tendência idêntica à registada em USD, sendo o aumento do preço médio em 2017 de 21,6% ou 8,5 EUR. No 1.º semestre de 2018, a variação em relação ao preço médio de 2017 foi de 22% ou 10,5 EUR.⁸ O Gráfico 3 documenta a evolução dos preços desde o início de 2016, para as três referências do mercado do petróleo.

Tabela 3 – Evolução do preço médio do petróleo em 2016, 2017 e 1.º semestre de 2018
(preços *spot*⁹, por barril, valores em euros e dólares norte americanos)

	Brent (dólar)	Brent (euro)	WTI (dólar)
Preço médio em 2016	43,6	39,4	43,8
Preço médio em 2017	54,1	47,9	51,4
Varição média no ano de 2017: USD %	10,5 USD 24%	8,5 EUR 21,6%	7,6 USD 17,5%
<hr/>			
Preço médio 1.º semestre 2018	70,7	58,5	66,1
Varição média no 1.º sem. de 2018: USD/EUR %	16,5 USD 30,6%	10,5 EUR 22%	14,6 USD 28,5%

Fontes: *United States Energy Information Administration (EIA)* e cálculos da UTAO.

30 Para o aumento do preço médio do petróleo observado em 2017 e na primeira metade de 2018, contribuiu um conjunto alargado de fatores. De entre as razões, destacam-se: i) a Organização de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) e a Rússia, que representam cerca de 50% da produção mundial de petróleo, acordaram em finais de 2016 um corte na produção que conduziu, no 1.º trimestre de 2017, a uma diminuição da oferta mundial (Gráfico 1), com reflexo na variação acentuada do preço do petróleo no 1.º trimestre de 2017

⁷ Nesta secção são usadas três designações comuns no mercado para distinguir a origem do petróleo. Assim, *WTI – West Texas Intermediate* refere-se ao petróleo bruto que é produzido, refinado e consumido na América do Norte; *Brent* é a categoria europeia de petróleo que é produzida no Mar do Norte; *Dated Brent* é a expressão utilizada para designar uma carga física de petróleo bruto no mar do Norte, à qual foi atribuída uma determinada data de carregamento. O preço destas categorias são referências no mercado mundial de petróleo.

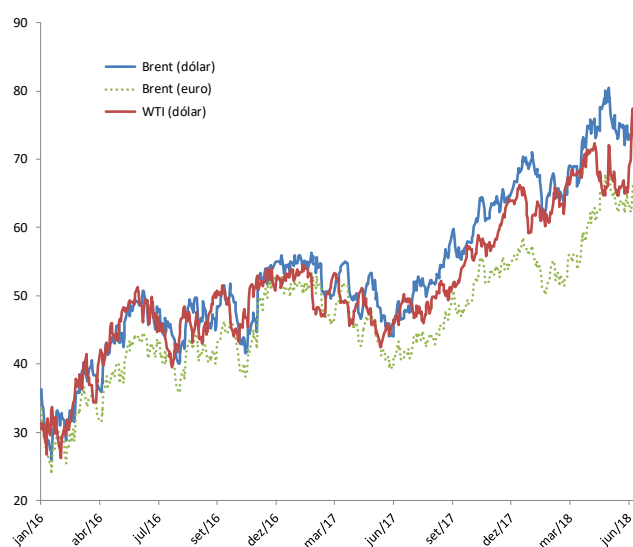
⁸ Tendo por referência o preço do *West Texas Intermediate (WTI)* o aumento registado no preço médio por barril, ao longo de 2017, foi de 7,6 USD, equivalente a uma variação relativa de 17,5% face ao preço médio do ano anterior. Já o preço médio no 1.º semestre de 2018 fixou-se 14,6 USD acima do verificado, em média, ao longo de 2017, correspondendo a uma variação relativa de 28,5%.

⁹ Preço de mercado atual de um ativo que é transacionado com pagamento e entrega imediata.

(Gráfico 2); ii) o desempenho positivo da economia mundial em 2017 e com perspectivas de continuidade em 2018, em particular nos países desenvolvidos, levou a um aumento da procura e do consumo de petróleo, conforme o Gráfico 1 evidencia; iii) em finais de 2017, a OPEP e a Rússia decidiram manter os cortes na produção até ao final de 2018; iv) em sentido contrário, a atenuar os cortes de produção enunciados, e em resposta a uma maior procura, os países fora da OPEP, decidiram aumentar a produção, tendo este incremento mais do que compensado o corte nas fontes OPEP+Rússia durante o ano de 2017 e o 1.º semestre de 2018.

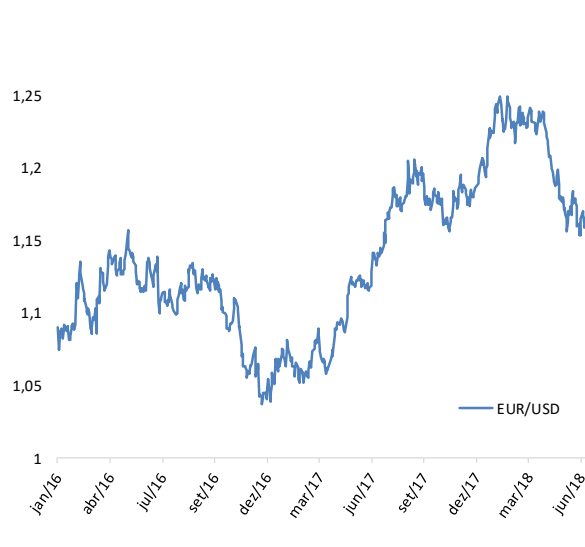
31 Após uma depreciação em 2016, ocorreram apreciações do euro face ao dólar norte-americano em 2017 e no 1.º semestre de 2018. Em 2016, após uma ligeira apreciação da taxa de câmbio no primeiro semestre, no final do ano registou-se um movimento de depreciação do euro, com o preço da moeda europeia a fixar-se em 1,0541 USD (taxa de câmbio USD por EUR ou USD/EUR) a 30 de dezembro de 2016 (Gráfico 4). No início de 2017, a tendência inverteu-se, iniciando-se uma trajetória de apreciação do euro face ao dólar que permitiu que, em final de 2017, a taxa de câmbio correspondesse a 1,1993 USD/EUR, representando uma valorização homóloga de 13,8%. Até ao fim do 1.º primeiro trimestre de 2018, manteve-se a valorização do euro, tendência que foi invertida no 2.º trimestre, levando a taxa de câmbio no final do período a fixar-se em 1,1658 USD/EUR (Gráfico 4). O primeiro semestre de 2018 registou um movimento misto, de ascensão no primeiro trimestre e queda no segundo. Pode ver-se no Gráfico 3 que, em geral, a variação no preço do petróleo, do início de 2016 a junho de 2018, seguiu a mesma tendência nas duas moedas, com a curva do preço em euros a seguir paralelamente abaixo da do preço em dólares.

Gráfico 3 – Preço do petróleo, preços spot (Brent e WTI): 2016—2017 e 2018 (1.º semestre)
(preço por barril, valores em EUR e USD)



Fonte: U.S. Energy Information Administration (EIA) e cálculos da UTAO.

Gráfico 4 – Preço do EUR em USD – 2016 a junho/2018
(1 EUR = X USD)



Fontes: Banco Central Europeu e cálculos da UTAO.

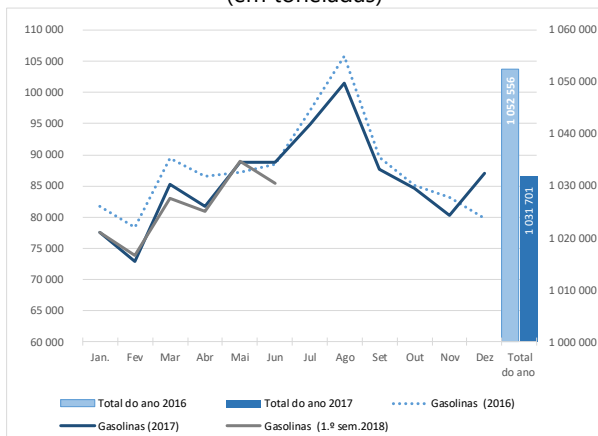
III.2 O mercado português de combustíveis

32 O mercado português de combustíveis caracteriza-se por uma concentração em torno do gasóleo rodoviário e das gasolinas para fins rodoviários. De acordo com os dados disponibilizados pela Direção-Geral de Energia e Geologia (DGEG), apresentados no Anexo 2 (Secção VII.2), as quotas de mercado dos gasóleos e das gasolinas para fins rodoviários em 2016 ascendiam a 52,2% e 12,8%, respetivamente, do total de vendas de produtos de petróleo¹⁰ no mercado interno português, respetivamente. Estas quotas eram sensivelmente as mesmas um ano depois: em concreto, os gasóleos registaram uma quota de mercado de 52%, em linha com o ano anterior, e as gasolinas uma ligeira redução, para 12,0%.

33 Em Portugal, em 2017 e durante o primeiro semestre de 2018, registou-se uma tendência para a redução no volume de vendas de gasolinas, em contraponto com o acréscimo no volume de vendas de gasóleos rodoviários. O Gráfico 5 e o Gráfico 6 evidenciam, através das linhas, os fluxos mensais de vendas de gasolina e gasóleo, respetivamente, e, em coluna, mostram os fluxos acumulados ao longo do ano. Em 2017, o volume de vendas de gasolinas foi 1 031 701 toneladas, cerca de 20 855 toneladas abaixo do volume transacionado em 2016 (- 2,0%). Os dados do 1.º semestre de 2018 apontam para uma nova redução de vendas em 2018. Por seu turno, as vendas de gasóleos rodoviários registaram um aumento entre 2016 e 2017 de 94 820 toneladas (+2,2%), e no 1.º semestre de 2018 é observado um novo aumento no volume de vendas, indiciando um acréscimo das quantidades totais consumidas e a transferência de consumo entre os dois tipos de combustíveis (Gráfico 5 e Gráfico 6). Não deixam de ser curiosas as flutuações intra-aneais, com maiores quantidades transacionadas nos meses que têm, tipicamente, melhores condições climáticas. Dezembro, talvez por causa da maior circulação rodoviária por alturas do Natal e fim de ano, costuma ser um mês de subida face a novembro.

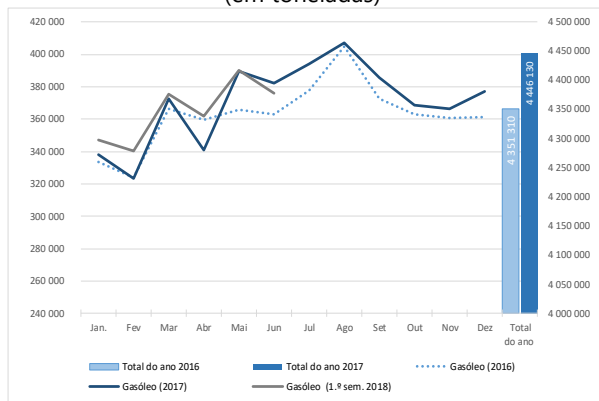
¹⁰ O apuramento das quotas de mercado foi feito de acordo com dados de vendas de “produtos de petróleo” disponibilizados pela DGEG, apresentados em anexo (Secção VII.2). Os dados disponibilizados pela DGEG para o mercado português referem-se a vendas de “produtos de petróleo” em Portugal, medidos em toneladas, sendo considerados como “produtos de petróleo” os seguintes bens: Butano, Propano, Gás Auto, Propileno, Gasolina sem Chumbo 98, Gasolina sem Chumbo 95, Nafta Química, Petróleo Iluminante, Petróleo Carburante, Gasóleo Rodoviário, Gasóleo colorido e marcado (destinado a aquecimento), Gasóleo colorido e marcado (não destinado a aquecimento), Fuelóleo n.º 3, Fuelóleo n.º 4 BTE, Matéria Prima de Aromáticos, Coque de petróleo, Lubrificantes, Asfaltos, Parafinas e Solventes. O Gasóleo Rodoviário integra o gasóleo simples, o gasóleo especial (ou aditivado) e biodiesel incorporado.

Gráfico 5 – Volume de vendas de gasolinas em Portugal: 2016 — 2017 e 1.º semestre 2018
(em toneladas)



Fonte: Direção-Geral de Energia e Geologia (Anexo II da Secção VII.2).

Gráfico 6 – Volume de vendas de gasóleo rodoviário em Portugal: 2016 — 2017 e 1.º semestre 2018
(em toneladas)



Fonte: Direção-Geral de Energia e Geologia (Anexo II da Secção VII.2).

34 A proporção entre o volume de vendas de gasóleos e gasolinas aumentou no período considerado, mas poderá baixar no futuro. No ano de 2016, em termos relativos, o volume de vendas de gasóleos foi cerca de 4,13 vezes superior ao das gasolinas, sendo que em 2017 esta proporção chegou a 4,31 e as informações disponíveis do 1.º semestre de 2018 apontam para nova subida neste rácio. Os menores índices de consumo dos veículos a gasóleo *versus* os automóveis similares com motores a gasolina, a par do preço relativo mais favorável do gasóleo, ajudam a explicar esta evolução. Contudo, esta dinâmica irá ser contrariada cada vez mais em resultado do favorecimento fiscal concedido aos motores elétricos puros e *plug-in*, da inexistência de oferta de motores híbridos *plug-in* a gasóleo, e das notícias cada vez mais frequentes sobre medidas de discriminação negativa dos motores a gasóleo em várias cidades e países. Com a passagem dos anos, o efeito acumulado das vendas de veículos novos acabará por dominar o parque automóvel atualmente em circulação e, portanto, o nível global de consumo de combustíveis líquidos poderá diminuir.

35 O mercado português de combustíveis regista uma concentração das vendas nos combustíveis da gama simples (gasolina simples e gasóleo simples). De acordo com o relatório da Autoridade da Concorrência sobre o setor dos combustíveis líquidos rodoviários, a distribuição do volume de vendas de gasolinas, no período 2014–17, revela uma concentração na gama baixa de gasolinas (gasolina simples), sendo responsável por uma quota de vendas que se situa no intervalo 84% a 89% do total de gasolinas vendidas.¹¹ A gasolina simples é gasolina de 95 octanas sem aditivos. Os aditivos são substâncias químicas que os fabricantes juntam à gasolina para alterar algumas propriedades do combustível. O mesmo pode suceder na produção de gasóleo. Tipicamente, o preço dos combustíveis rodoviários aditivados é mais elevado do que o das versões simples. Relativamente ao gasóleo, os consumidores também

¹¹ [Autoridade da Concorrência, maio de 2018 — Estudo de análise ao setor dos Combustíveis Líquidos Rodoviários em Portugal Continental](#), página 29, Tabela 7.

denotam preferência pela categoria simples, com a quota de mercado respetiva no intervalo 85% a 95%, no período 2014–17. Informa-se ainda que, no universo das gasolinas (gasolina simples de 95 octanas, gasolina aditivada de 95 octanas e gasolina aditivada de 98 octanas) recenseado pela DGEG, as variantes de 95 octanas dominam as vendas em Portugal, representando cerca de 93% do total das gasolinas vendidas no período 2017–2018. Assim, tendo em conta a relevância destes dois tipos de combustíveis simples (gasóleo e gasolina simples) e razões operacionais relacionadas com a complexidade de uma análise mais exaustiva, a análise efetuada a seguir (neste capítulo) limita-se a estes dois tipos de combustível por conveniência expositiva e sem perda significativa de materialidade.

36 Os preços antes de impostos dos combustíveis rodoviários simples (ou não aditivados) aumentaram substancialmente ao longo do período analisado, em linha com a evolução na cotação internacional do petróleo. A gasolina simples e o gasóleo simples dominam largamente as vendas no mercado português, como se viu no parágrafo acima. O preço médio dos combustíveis antes de impostos (PST)¹² registou um crescimento acentuado em 2017 quando comparado com 2016, tendo o aumento sido de 21,1% no caso da gasolina simples 95, e de 18,6% no caso do gasóleo simples, referindo apenas os produtos mais representativos do mercado nacional. No 1.º semestre de 2018, em comparação com o preço médio de 2017, verificou-se um novo incremento, de 8,0% na gasolina simples 95 e 10,3% no gasóleo simples (Tabela 4). O aumento do preço médio da matéria prima petróleo, ocorrido nos mercados internacionais (Tabela 3), é repercutido no preço de retalho antes de impostos no mercado nacional.

Tabela 4 – Comparação de preços de venda ao público dos combustíveis: antes e depois de impostos – Portugal continental
(em euros por litro)

Combustível		Preço médio				Variação média anual				Variação média 1.º Sem. 2018	
		2015	2016	2017	2018 1.º Sem.	2016		2017		€	%
						€	%	€	%		
Gasolina simples 95	PST	0,5464	0,4438	0,5376	0,5807	-0,1026	-18,8	0,0938	21,1	0,0431	8,0
	PVP	1,4316	1,3673	1,4625	1,5251	-0,0643	-4,5	0,0952	7,0	0,0626	4,3
Gasóleo simples	PST	0,5497	0,4581	0,5434	0,5995	-0,0917	-16,7	0,0853	18,6	0,0561	10,3
	PVP	1,1706	1,1188	1,2420	1,3168	-0,0519	-4,4	0,1232	11,0	0,0748	6,0

Fonte: Direção-Geral de Energia e Geologia. Cálculos da UTAO. | Notas: PST: Preço antes de imposto; PVP: Preço de venda ao público. "Gasóleo simples" e Gasolina simples" de acordo com as definições constantes na Lei n.º 6/2015, de 16 de janeiro.

37 A formação do preço de venda ao público dos combustíveis rodoviários é complexa e acontece ao longo da cadeia de valor dos mesmos. Num estudo recente, a Autoridade da Concorrência sintetizou na Figura 1 esta formação. O preço antes de impostos (PST)

¹² PST: sigla usada pela Direção-Geral de Energia e Geologia, por exemplo, na publicação "Estatísticas rápidas", n.º 151, janeiro de 2018, página 10.

mencionado no parágrafo 36 e quantificado na Tabela 4 é a soma de todas as parcelas daquela figura, com exceção das referentes a impostos — ícones “Impostos: ISP e IVA¹” e “IVA²”.

Figura 1 — Formação do preço de um combustível rodoviário no segmento retalhista



¹ ISP (incluindo CSR, Taxa de Carbono, outros); IVA sobre componentes do preço de abastecimento grossista, incluindo ISP

² IVA aditivo - sobre Logística e Retalho

Fonte: Autoridade da Concorrência (2018), *Análise ao Setor dos Combustíveis Líquidos Rodoviários em Portugal Continental*, versão não confidencial, maio, p. 35. | Nota: a caixa “Impostos: ISP e IVA¹” deve ser interpretada como contendo ainda a CSR. Muita literatura não se apercebeu que a CSR é um imposto autónomo do ISP, tratando-a como parte do ISP. Este hábito advém, quiçá, do modo como a AT publica informação sobre receita fiscal, incluindo a coleta da CSR dentro da de ISP. A UTAO consegue desagregar a informação quantitativa no Cap. V porque obteve da AT satisfação a um pedido de dados nesse sentido. Já aquilo que a nota 1 da fonte apelida de “taxa do carbono” não é outro imposto, mas tão-somente a parte do ISP correspondente às taxas do artigo 92.º-A do CIEC, conforme notado na Secção II.2 acima.

IV Fiscalidade sobre combustíveis

38 Este capítulo apresenta as taxas da tributação indireta específica sobre os combustíveis consumidos em Portugal. Os combustíveis mais utilizados para fins rodoviários são a gasolina sem chumbo e o gasóleo produzido para este fim. Ambos os produtos são comercializados com variantes, que, de uma forma simples, se distinguem pela adição ou não de aditivos químicos ao produto-base — conforme explicação no parágrafo 35. As taxas são iguais para todas as variantes de um mesmo combustível, mas o peso de cada taxa no preço de venda varia consoante a variante pois os respetivos preços antes de impostos são diferentes.

39 O capítulo está estruturado da seguinte forma. Começa por identificar a legislação e a regulamentação dos impostos que oneram o consumo de combustíveis em Portugal. Evidencia, de seguida, o peso da tributação no preço de retalho dos dois combustíveis com maior quota de mercado, gasolina e gasóleo simples, e mostra as variações, absoluta e relativa, do preço antes de impostos e das componentes fiscais nos anos de 2016 e 2017, e no primeiro semestre de 2018. Finalmente, apresenta a evolução nas taxas de ISP e CSR ao longo de um período de 17 anos, até 1 de janeiro de 2019.

IV.1 Informação legislativa e regulamentar sobre a tributação de combustíveis

40 A Caixa 2 identifica a legislação que criou cada imposto e as taxas de cada um sobre os produtos combustíveis. Esta caixa estrutura a informação relevante dos diferentes impostos aplicáveis aos produtos combustíveis, a saber: IVA, ISP (no qual se inclui o adicionamento de CO₂) e CSR. A lista está organizada por produto energético: 1) Gasolinas; 2) Gasóleos, exceto colorido e de aquecimento; 3) Gasóleo colorido e marcado; 4) Gasóleo de aquecimento; 5) GPL Auto; e 6) Gás natural carburante ou veicular. Esta é a decomposição mais completa de produtos energéticos para os quais foi possível recolher este tipo de informação. Salienta-se que as maiores quotas de mercado dizem respeito às gasolinas e ao gasóleo rodoviário. Para além de se identificar a legislação que sustenta cada imposto, indicam-se, para o ISP e a CSR, os atos regulamentares que alteraram as taxas respetivas, desde a sua criação até 1 de janeiro de 2019.

Caixa 2 – Legislação e impostos que recaem sobre produtos combustíveis no território continental (2002 a 2018)

1. Gasolinas

1.1. IVA (%)

- 19%, entre 2002-06-01 e 2005-06-30
- 21%, entre 2005-07-01 e 2008-06-30
- 20%, entre 2008-07-01 e 2010-06-30
- 21%, entre 2010-07-01 e 2010-12-31
- 23%, a partir de 2011-01-01

1.2. Impostos específicos (euros/litro)

1.2.1. Imposto sobre os produtos petrolíferos e energéticos (euros/litro)

a) Taxas (Artigo 92.º do CIEC)

- De 2004-01-01 a 2004-02-15: 0,5176 (Portaria n.º 93/2004, de 23 de janeiro)
- De 2004-02-16 a 2005-06-09: 0,3083 (Portaria n.º 149-A/2004, de 12 de fevereiro)
- De 2005-06-10 a 2006-01-18: 0,53295 (Portaria n.º 510/200, de 9 de junho)
- De 2006-01-19 a 2007-01-07: 0,55795 (Portaria n.º 75-A/2006, de 18 de janeiro)
- De 2007-01-08 a 2007-12-31: 0,58295 (Portaria n.º 30-A/2007, de 5 de janeiro)
- De 2008-01-01 a 2016-02-11: 0,51895 (Portaria n.º 16-C/2008, de 1 de setembro)
- De 2016-02-12 a 2016-05-12: 0,57895 (Portaria n.º 24-A/2016, de 11 de fevereiro)
- De 2016-05-13 a 2016-11-16: 0,56895 (Portaria n.º 136-A/2016, de 12 de maio)
- De 2016-11-17 a 2016-12-31: 0,56895 (Portaria n.º 291-A/2016, de 16 de novembro)
- De 2017-01-01 a 2017-12-31: 0,54895 (Portaria n.º 345-C/2016, de 30 de dezembro)
- De 2018-01-01 a 2018-12-31: 0,55664 (Portaria n.º 385-I/2017, de 29 de dezembro)
- A partir de 2019-01-01: 0,52664 (Portaria n.º 301-A/2018, de 23 de novembro)

b) Adicionamento sobre as emissões de CO₂ (Artigo 92.º-A do CIEC)

- A partir de 2015-01-01: 0,01156 (Lei n.º 82-D/2014, de 31 de dezembro)
- A partir de 2016-01-01: 0,01515 (Portaria n.º 420-B/2015, de 31 de dezembro)
- A partir de 2017-01-01: 0,01556 (Portaria n.º 10/2017, de 9 de janeiro)
- A partir de 2019-01-01: 0,02894 (Portaria n.º 6-A/2019, de 4 de janeiro)

1.2.2. CSR - Contribuição de Serviço Rodoviário, criada pela Lei n.º 55/2007, de 31 de agosto (euros/litro)

- De 2007-08-31 a 2011-12-31: 0,064 (Lei n.º 55/2007, de 31 de agosto)
- De 2012-01-01 a 2012-12-31: 0,06547 (Lei n.º 64-B/2011, de 31 de dezembro)
- De 2013-01-01 a 2013-12-31: 0,06632 (Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro)
- De 2014-01-01 a 2014-12-31: 0,067 (Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro)
- A partir de 2015-01-01: 0,087 (Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro)

2. Gasóleos (exceto colorido e de aquecimento)

2.1. IVA (%)

- 19%, entre 2002-06-01 e 2005-06-30
- 21%, entre 2005-07-01 e 2008-06-30
- 20%, entre 2008-07-01 e 2010-06-30
- 21%, entre 2010-07-01 e 2010-12-31
- 23%, a partir de 2011-01-01

2.2. Impostos específicos (euros/litro)

2.2.1. Imposto sobre os produtos petrolíferos e energéticos (euros/litro)

a) Taxas (Artigo 92.º do CIEC)

- De 2004-01-01 a 2004-02-15: 0,2998 (Portaria n.º 93/2004, de 23 de janeiro)
- De 2004-02-16 a 2005-06-09: 0,3083 (Portaria n.º 149-A/2004, de 12 de fevereiro)
- De 2005-06-10 a 2006-01-18: 0,31441 (Portaria n.º 510/200, de 9 de junho)
- De 2006-01-19 a 2007-01-07: 0,33941 (Portaria n.º 75-A/2006, de 18 de janeiro)
- De 2007-01-08 a 2007-12-31: 0,36441 (Portaria n.º 30-A/2007, de 5 de janeiro)
- De 2008-01-01 a 2016-02-11: 0,27841 (Portaria n.º 16-C/2008, de 1 de setembro)
- De 2016-02-12 a 2016-05-12: 0,33841 (Portaria n.º 24-A/2016, de 11 de fevereiro)
- De 2016-05-13 a 2016-11-16: 0,32841 (Portaria n.º 136-A/2016, de 12 de maio)
- De 2016-11-17 a 2016-12-31: 0,31841 (Portaria n.º 291-A/2016, de 16 de novembro, que revoga a Portaria n.º 136-A/2016, de 12 de maio)
- De 2017-01-01 a 2017-12-31: 0,33841 (Portaria n.º 345-C/2016, de 30 de dezembro)
- A partir de 2018-01-01: 0,34315 (Portaria n.º 385-I/2017, de 29 de dezembro)

b) Adicionamento sobre as emissões de CO₂ (Artigo 92.º-A do CIEC)

- A partir de 2015-01-01: 0,01260 (Lei n.º 82-D/2014, de 31 de dezembro)
- A partir de 2016-01-01: 0,01651 (Portaria n.º 420-B/2015, de 31 de dezembro)
- A partir de 2017-01-01: 0,01695 (Portaria n.º 10/2017, de 9 de janeiro)
- A partir de 2019-01-01: 0,03153 (Portaria n.º 6-A/2019, de 4 de janeiro)

2.2.2. CSR - Contribuição de Serviço Rodoviário, criada pela Lei n.º 55/2007, de 31 de agosto (euros/litro)

- De 2007-08-31 a 2011-12-31: 0,086 (Lei n.º 55/2007, de 31 de agosto)
- De 2012-01-01 a 2012-12-31: 0,08798 (Lei n.º 64-B/2011, de 31 de dezembro)
- De 2013-01-01 a 2013-12-31: 0,08912 (Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro)
- De 2014-01-01 a 2014-12-31: 0,091 (Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro)
- A partir de 2015-01-01: 0,111 (Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro)

3. Gasóleo colorido e marcado

3.1. IVA (%)

- 12%, entre 1996-07-01 e 2010-06-30
- 13%, a partir de 2010-07-01

3.2. Impostos específicos (euros/litro)

3.2.1. Imposto sobre os produtos petrolíferos e energéticos (euros/litro)

a) Taxas (Artigo 92.º do CIEC)

- De 2004-01-01 a 2005-06-09: 0,07354 (Portaria n.º. 93/2004, de 23 de janeiro)
- De 2005-06-10 a 2016-02-11: 0,07751 (Portaria n.º. 510/2005, de 9 de junho)
- A partir de 2016-02-12: 0,10751 (Portaria n.º. 24-A/2016, de 2 de novembro)

b) Adicionamento sobre as emissões de CO₂ (Artigo 92.º-A do CIEC)

- A partir de 2015-01-01: 0,01260 (Lei n.º 82-D/2014, de 31 de dezembro)
- A partir de 2016-01-01: 0,01651 (Portaria n.º 420-B/2015, de 31 de dezembro)
- A partir de 2017-01-01: 0,01695 (Portaria n.º 10/2017, de 9 de janeiro)
- A partir de 2019-01-01: 0,03153 (Portaria n.º 6-A/2019, de 4 de janeiro)

4. Gasóleo de aquecimento

4.1. IVA (%)

- 12%, entre 1997-01-01 a 2010-06-30
- 13%, entre 2010-07-01 a 2011-12-31
- 23%, a partir de 2012-01-01

4.2. Impostos específicos (euros/litro)

4.2.1. Imposto sobre os produtos petrolíferos e energéticos (euros/litro)

a) Taxas (Artigo 92.º do CIEC)

- De 2004-01-01 a 2005-06-09: 0,08965 (Portaria n.º. 93/2004, de 23 de janeiro)
- De 2005-06-10 a 2007-01-23: 0,09144 (Portaria n.º. 510/2005, de 9 de junho)
- De 2007-01-24 a 2007-12-31: 0,13720 (Portaria n.º. 211/2007, de 22 de fevereiro)
- De 2008-01-10 a 2010-08-31: 0,17618 (Portaria n.º. 16-C/2008, de 9 de janeiro)
- De 2010-09-01 a 2011-03-10: 0,21383 (Portaria n.º. 653/2010, de 11 de agosto)
- De 12-03-2011 a 2011-12-31: 0,25148 (Portaria n.º. 99/2011, de 11 de março)
- De 2012-01-01: 0,29246 a 2013-02-27 (Portaria n.º. 320-D/2011, de 30 de dezembro)
- A partir de 2013-02-28: 0,330 (Portaria n.º. 84/2013, de 27 de fevereiro)

b) Adicionamento sobre as emissões de CO₂ (Artigo 92.º-A do CIEC)

- A partir de 2015-01-01: 0,01260 (Lei n.º 82-D/2014, de 31 de dezembro)
- A partir de 2016-01-01: 0,01651 (Portaria n.º 420-B/2015, de 31 de dezembro)
- A partir de 2017-01-01: 0,01695 (Portaria n.º 10/2017, de 9 de janeiro)
- A partir de 2019-01-01: 0,03153 (Portaria n.º 6-A/2019, de 4 de janeiro)

5. GPL Auto

5.1. IVA (%)

- 19%, até 2005-06-30
- 21%, entre 2005-07-01 e 2008-06-30
- 20%, entre 2008-07-01 e 2010-06-30
- 21%, entre 2010-07-01 e 2010-12-31
- 23%, a partir de 2011-01-01

5.2. Impostos específicos (euros/litro)

5.2.1. Imposto sobre os produtos petrolíferos e energéticos (euros/litro)

a) Taxas (Artigo 92.º do CIEC)

De 2004-01-01 a 2004-12-31: 0,10000

De 2005-01-01 a 2005-12-31: 0,10200

De 2006-01-01 a 2006-12-31: 0,10435

De 2007-01-10 a 2007-12-31: 0,10654

De 2008-01-01 a 2009-12-31: 0,10878

De 2010-01-01 a 2010-12-31: 0,10965

De 2011-01-01 a 2011-12-31: 0,12500

De 2012-01-01 a 2016-12-31: 0,12788

De 2017-01-01 a 2017-12-31: 0,13172

A partir de 2018-01-01: 0,13356 (Lei n.º 114/2017, de 29 de Dezembro - OE/2018)

b) Adicionamento sobre as emissões de CO₂ (Artigo 92.º-A do CIEC)

De 2015-01-01 a 2015-12-31: 0,01477 (Lei n.º 82-D/2014, de 31 de dezembro)

A partir de 2016-01-01: 0,01936 (Portaria n.º 420-B/2015, de 31 de dezembro)

A partir de 2017-01-01: 0,01988 (Portaria n.º 10/2017, de 9 de janeiro)

A partir de 2019-01-01: 0,03698 (Portaria n.º 6-A/2019, de 4 de janeiro)

5.2.2. CSR - Contribuição de Serviço Rodoviário, criada pela Lei n.º 55/2007, de 31 de agosto (euros/litro)

De 2014-01-01 a 2014-12-31: 0,103 (Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro - OE/2014)

A partir de 2015-01-01: 0,123 (Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro - OE/2015)

Fonte: Direção-Geral de Energia e Geologia.

41 Esclarece-se que as taxas do ISP e da CSR (e, por maioria de razão, do IVA) sobre gasolinas referidas na Caixa 2 aplicam-se a todas as variantes da gasolina ditas sem chumbo. Trata-se de gasolina com teor de chumbo não superior a 0,013 g por litro e comercializada nas variantes simples de 95 octanas, aditivada de 95 octanas e aditivada de 98 octanas. Tecnicamente, correspondem às gasolinas classificadas com os códigos NC 2710.11.41 a 2710.11.49. Hoje em dia, já praticamente não é consumida gasolina com teor de chumbo superior àquele limiar.

42 De igual modo, as taxas de ISP, CSR e IVA sobre gasóleos para fins rodoviários referidas na Caixa 2 aplicam-se a todas as variantes deste gasóleo: simples e aditivado. Tecnicamente, correspondem ao gasóleo classificado com os códigos NC 2710.19.41 a 2710.19.49.

43 Devido à uniformidade das taxas, os mesmos cêntimos de euro por litro aplicam-se aos vários tipos de gasolina sem chumbo (*idem* para gasóleo rodoviário). Porém, para calcular o peso de cada imposto no preço de venda de cada combustível, as contas têm que ser feitas variante a variante, pois os preços antes de impostos diferem de variante para variante.

44 As próximas secções apreciam a evolução da fiscalidade no caso dos combustíveis rodoviários mais vendidos em Portugal, as gasolinas sem chumbo e os gasóleos utilizados para fins rodoviários. Sempre que se pretender mostrar e interpretar as taxas dos impostos, as secções referem-se a todas as variantes de cada combustível. Já quando se quiser avaliar o peso de cada imposto no preço de cada litro de combustível, ter-se-á que o fazer variante a variante, pela razão explicada no parágrafo 43. Por exemplo, no caso do gasóleo para fins

rodoviários, apesar de a taxa de ISP por litro de combustível ser o mesmo montante de centimos para gasóleo simples e gasóleo aditivado, o peso dessa taxa no preço de venda a retalho do gasóleo simples é diferente do peso da mesma taxa no preço retalhista do gasóleo aditivado. *Idem* para as gasolinas sem chumbo.

IV.2 Importância relativa da tributação no preço de retalho dos combustíveis rodoviários com maior quota de mercado

45 Esta secção visa elucidar sobre o peso de cada imposto no preço de venda dos combustíveis rodoviários aos utilizadores finais. Pela argumentação exposta no final da secção anterior, esta análise deve ser feita variante a variante. Pelas razões que se explicam de seguida, a secção vai apenas tratar o caso da gasolina simples e do gasóleo simples. Este afunilamento da análise é justificado com a elevada representatividade destes combustíveis no mercado nacional (*vide* quotas de mercado no parágrafo 35) e o risco de a replicação da análise para todos os produtos combustíveis complexificar a exposição sem ganho significativo de causa.

46 O Gráfico 7 e o Gráfico 8 evidenciam a carga fiscal que equipa o preço nos postos de venda ao público da gasolina simples de 95 octanas e do gasóleo simples, respetivamente. Em termos relativos, registou-se uma diminuição no peso dos impostos sobre o preço de venda ao público em 2017, de 4,3 p.p. para a gasolina simples 95 e de 2,9 p.p. para o gasóleo simples. Em 2016, 67,5% do preço médio de venda ao público da gasolina simples 95 (1,3673 €/litro) correspondia a impostos (IVA, ISP e CSR) que incidiam sobre este combustível e que, no seu conjunto, ascendiam a 0,9235 €/litro. Em 2017, a tributação sobre a gasolina simples 95 desceu para 63,2% do preço médio de venda ao público (0,9249 €/litro), uma redução de 4,3 p.p. face ao registado em 2016. No 1.º semestre de 2018, verifica-se uma nova redução (-1,3 p.p.) no peso dos impostos (de 63,2% para 61,9%), face a 2017. Relativamente ao gasóleo simples, em 2016, cerca de 59,1% do preço médio de venda ao público (1,1188 €/litro) correspondia a impostos; no seu conjunto, ascendiam a 0,6607€/litro. Em 2017, embora se tenha verificado uma subida nominal para 0,6986 €/litro, a tributação sobre o gasóleo simples diminuiu em termos relativos para 56,2% do preço médio de venda ao público, o que representou uma redução de 2,9 p.p. face ao registado em 2016. No 1.º semestre de 2018, ocorreu uma redução de 1,7 p.p. na tributação sobre o gasóleo simples, cujo peso passou de 56,2% em 2017 para 54,5% nos primeiros seis meses de 2018.

Gráfico 7 – Estrutura do preço médio da gasolina simples 95 (em euros por litro)

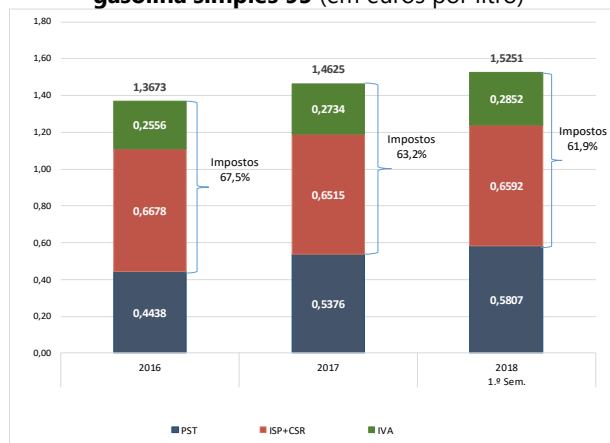
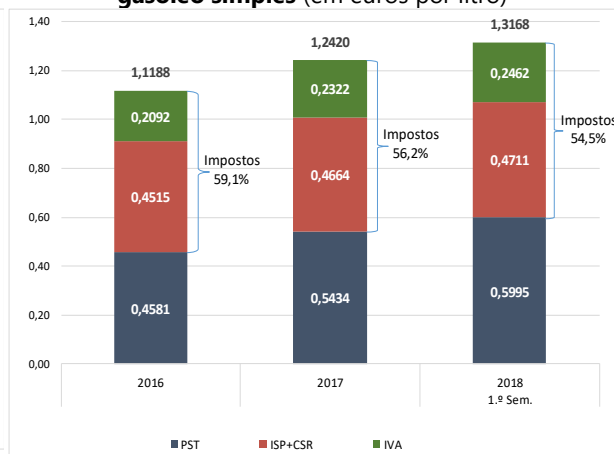


Gráfico 8 – Estrutura do preço médio do gasóleo simples (em euros por litro)



Fonte: Direção-Geral de Energia e Geologia. Cálculos da UTAO. | Notas: PST: Preço antes de impostos; IVA: Imposto sobre o Valor Acrescentado; ISP: Imposto sobre Produtos Petrolíferos e Energéticos (inclui o adicionamento sobre as emissões de CO₂); CSR: Contribuição de Serviço Rodoviário. PVP: Preço de venda ao público. “Gasóleo simples” e Gasolina simples” de acordo com as definições constantes na Lei n.º 6/2015, de 16 de janeiro.

47 As alterações introduzidas ao ISP durante o ano de 2016 traduziram-se em oscilações da tributação em termos *intra*-anuais, em contraponto com a estabilidade verificada em 2017 e no 1.º semestre de 2018. Ao longo do ano de 2016, as diversas alterações introduzidas nas taxas do ISP produziram diferenças na tributação *intra*-anuais. Já em 2017, só por uma vez o Governo alterou as taxas, situação que repetiu no primeiro semestre do ano seguinte, com reflexo numa maior estabilidade da tributação — Gráfico 9 e Gráfico 10.

Gráfico 9 – Estrutura do preço da gasolina simples 95: evolução *intra*-anual (em euros por litro)

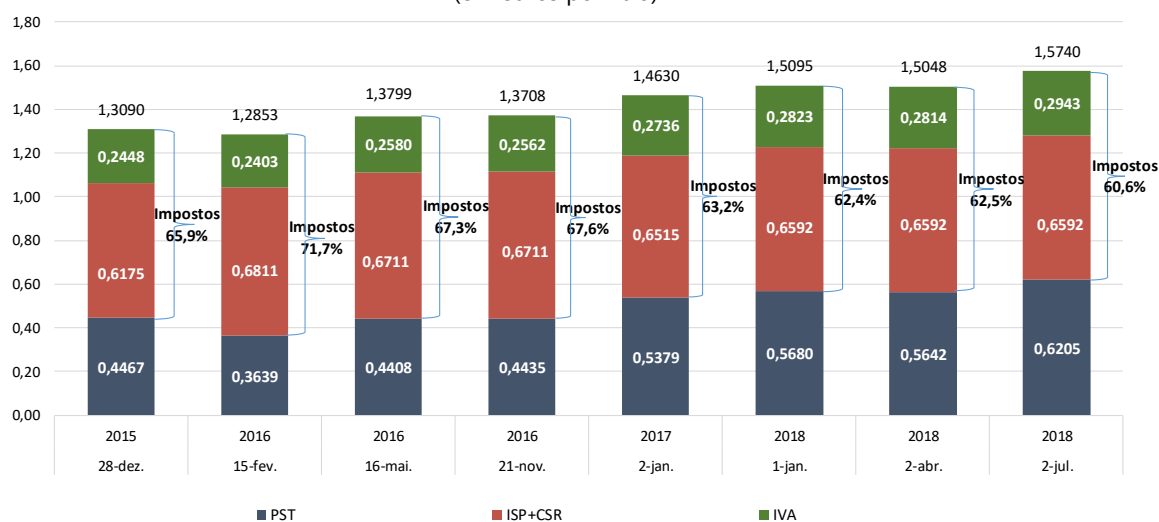
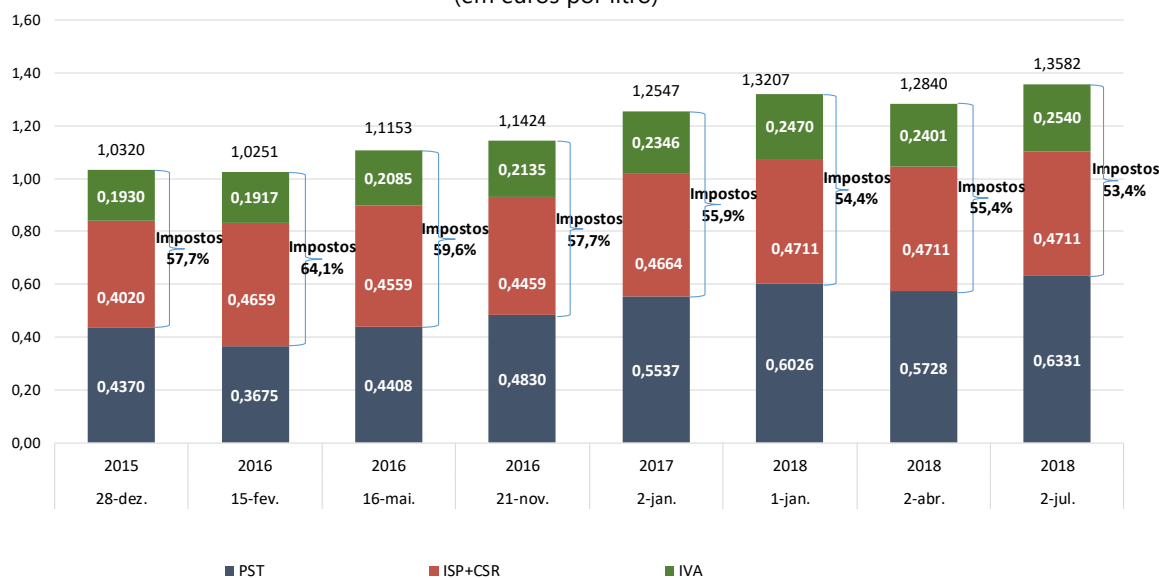


Gráfico 10 – Estrutura do preço do gasóleo simples: evolução *intra*-anual
(em euros por litro)



Fontes: Direção-Geral de Energia e Geologia. Cálculos da UTAO. | Notas: PST: Preço antes de impostos; IVA: Imposto sobre o Valor Acrescentado; ISP: Imposto sobre Produtos Petrolíferos e Energéticos (inclui o adicionamento sobre as emissões de CO₂); CSR: Contribuição de Serviço Rodoviário; PVP: Preço de venda ao público. "Gasóleo simples" e Gasolina simples" de acordo com as definições constantes na Lei n.º 6/2015, de 16 de janeiro.

48 O preço médio de venda ao público da gasolina simples 95 apurado em 2017 registou um incremento de 0,0952 €/litro (7%) face ao nível registado em 2016, explicado, essencialmente, pelo aumento do preço médio antes de impostos, em 0,0938 €/litro. Em termos médios, o preço de venda ao público da gasolina simples 95 em 2017 foi de 1,4625 €/litro. A Tabela 5 mostra que, deste preço, 0,5376€/litro representava o preço antes de impostos (PST), 0,2734 €/litro o IVA, e 0,6515 €/litro o ISP e a CSR. Face a 2016, em 2017 registou-se um aumento do preço médio antes de impostos da gasolina simples 95 de 0,0938 €/litro (21,1%) assim como um acréscimo do IVA em 0,0178 €/litro (+7,0%). Relativamente ao ISP e à CSR, a alteração da tributação ocorrida em 2017 representou uma diminuição, em média, de 0,0163 €/litro (-2,4%) resultante da redução de 0,02€/litro estabelecida a partir de 01/01/2017.¹³ As alterações ocorridas contribuíram para que o preço médio de venda ao público da gasolina simples 95 verificado em 2017 tenha registado um aumento homólogo de 0,0952 euros por litro (+7%). No 1.º semestre de 2018, face a 2017, o preço médio de venda ao público da gasolina simples 95 registou um aumento de 0,0626 €/litro (+4,3%), essencialmente derivado ao incremento de 0,0431€/litro (+8,0%) no PST, acompanhado pela atualização no início de 2018 do ISP de 0,0077 €/litro (+1,2%) e consequentemente por parte do IVA em 0,0118 €/litro (+4,3%).

¹³ A Portaria n.º 345-C/2016, de 30 de Dezembro, procedeu à redução em 0,02 €/litro no ISP que incide sobre a gasolina e ao aumento em 0,02 €/litro no ISP que incide sobre o gasóleo, com efeitos a partir de 1 de janeiro de 2017.

Tabela 5 – Estrutura de preços de venda ao público dos combustíveis: antes e depois de impostos
(em euros por litro)

Combustível		Preço médio				Variação média anual				Variação média 1.º Sem. 2018	
						2016		2017			
		2015	2016	2017	2018 1.º Sem.	€	%	€	%	€	%
Gasolina simples 95	PST	0,5464	0,4438	0,5376	0,5807	-0,1026	-18,8	0,0938	21,1	0,0431	8,0
	IVA	0,2677	0,2556	0,2734	0,2852	0,0121	-4,5	0,0178	7,0	0,0118	4,3
	ISP+CSR	0,6175	0,6678	0,6515	0,6592	0,0503	8,1	-0,0163	-2,4	0,0077	1,2
	PVP	1,4316	1,3673	1,4625	1,5251	-0,0643	-4,5	0,0952	7,0	0,0626	4,3
Gasóleo simples	PST	0,5497	0,4581	0,5434	0,5995	-0,0917	-16,7	0,0853	18,6	0,0561	10,3
	IVA	0,2189	0,2092	0,2322	0,2462	-0,0097	-4,5	0,0230	11,0	0,0140	6,02929
	ISP+CSR	0,4020	0,4515	0,4664	0,4711	0,0495	12,3	0,0149	3,3	0,0047	1,0
	PVP	1,1706	1,1188	1,2420	1,3168	-0,0519	-4,4	0,1232	11,0	0,0748	6,0

Fonte: Direção-Geral de Energia e Geologia. Cálculos da UTAO. | Notas: PST: Preço antes de impostos; IVA: Imposto sobre o Valor Acrescentado; ISP: Imposto sobre os Produtos Petrolíferos e Energéticos (inclui o adicionamento sobre as emissões de CO₂); CSR: Contribuição de Serviço Rodoviário; PVP: Preço de venda ao público. "Gasóleo simples" e Gasolina simples" de acordo com as definições constantes na Lei n.º 6/2015, de 16 de janeiro.

49 O preço médio de venda ao público do gasóleo simples registado em 2017 registou um aumento de 0,1232 €/litro (11%) face ao valor registado em 2016, sendo o preço médio antes de impostos (PST) responsável por cerca de 70% do respetivo incremento.

Em termos médios, o preço de venda ao público do gasóleo simples em 2017 foi de 1,2420 €/litro, do qual 0,5434 €/litro representava o preço antes de impostos (PST), 0,2322 €/litro o IVA e 0,4664 €/litro o ISP e a CSR (Tabela 5). Face a 2016, em 2017 registou-se um aumento do preço médio antes de impostos do gasóleo simples de 0,0853 €/litro (18,6%) bem como um acréscimo do IVA em 0,0230 €/litro (11%). Relativamente ao ISP e outros impostos, a alteração da tributação ocorrida em 2017 representou um acréscimo, em média, de 0,0149 €/litro (+3,3%). Em conjunto, todas as alterações contribuíram para que o preço médio de venda ao público do gasóleo simples verificado em 2017 tenha registado um crescimento homóloga de 0,1232 €/litro (11%). No 1.º semestre de 2018, face a 2017, o preço médio de venda ao público do gasóleo simples registou um aumento de 0,0748€/litro (6,0%), essencialmente derivado ao incremento de 0,0561 €/litro (10,3%) no PST, acompanhado pela atualização em início de 2018 do ISP de 0,0047 €/litro (1%) e consequentemente por parte do IVA em 0,0140 €/litro (6,0%).

IV.3 Evolução das taxas de ISP e CSR de janeiro de 2016 a janeiro de 2019

50 A presente secção documenta o comportamento das taxas de ISP e CSR sobre gasolinas sem chumbo e gasóleos rodoviários no período de 1 de janeiro de 2016 a 1 de janeiro de 2019. Note-se que, dentro das gasolinas, as taxas do ISP e da CSR são iguais para as três variantes sem chumbo; *idem* para as variantes simples e aditivada de gasóleo rodoviário. Por isso, o que a seguir se escrever sobre níveis das taxas (cêntimos de euro por litro) aplica-se à família das gasolinas ou à família dos gasóleos, consoante o caso. Já o que se escrever sobre composição do preço de venda ou variação no peso que a taxa de determinado imposto

tem sobre esse preço, só se aplica às variantes expressamente mencionadas, uma vez que o preço antes de impostos difere de variante para variante.

51 As portarias fixam a mesma taxa de imposto para todas as variantes de cada tipo de combustível rodoviário. As portarias têm fixado sempre a mesma taxa para todos os tipos de gasolina: simples de 95 octanas, aditivada de 95 octanas e aditivada de 98 octanas. De igual modo, as portarias têm ficado a mesma taxa sobre os dois tipos de gasóleo para fins rodoviários: simples e aditivado. As alterações de taxas sobre as gasolinas sem chumbo e gasóleo rodoviários, descritas em detalhe na Caixa 2, podem ser agrupadas e resumidas como se dá conta nos parágrafos abaixo. Os mesmos ilustram, com os exemplos das variantes simples, os seus efeitos no peso da tributação. No final, o Gráfico 11 (Gráfico 12) representa a evolução da taxa conjunta ISP+CSR em vigor para as gasolinas (gasóleos rodoviários) entre 1 de janeiro de 2016 e 1 de janeiro de 2019.

- Com a Portaria n.º 24–A/2016, de 11 de fevereiro, registou-se um aumento da tributação sobre os combustíveis, para 71,7% do preço de venda ao público (+5,8 p.p.) no caso da gasolina simples 95 e para 64,1% (+6,5 p.p.) no gasóleo simples. Em termos nominais, o aumento de ISP ocorrido em fevereiro foi de 0,064 €/litro, tanto nas gasolinas como no gasóleo;
- A Portaria n.º 136–A/2016, de 12 de maio, atualizou a taxa unitária do ISP, no sentido da sua redução em 0,01 €/litro para as gasolinas e gasóleo. Esta redução, aliada ao aumento do PST, permitiu a redução no peso da tributação sobre o PVP, que a 16 de maio de 2016 passou a situar-se em: 67,3% (– 4,4 p.p.) para a gasolina simples 95 e 59,6% (– 4,6 p.p.) para o gasóleo simples;
- A Portaria n.º 291–A/2016, de 16 de novembro, procedeu a nova atualização, reduzindo apenas para o gasóleo, em 0,01€/litro a taxa unitária do ISP. Com esta alteração, registou-se uma redução no peso da tributação sobre o gasóleo simples, para 57,7% do preço de venda ao público (– 1,9 p.p.). A redução do ISP de 0,01 €/litro compensou parcialmente o aumento de 0,04€/litro que ocorreu desde maio, no preço sem impostos do gasóleo. Em 21 de novembro de 2016, o preço sem impostos das gasolinas situava-se em níveis idênticos aos de maio de 2016.
- A Portaria n.º 345–C/2016, de 30 de dezembro, procedeu a nova atualização da taxa unitária do ISP, tendo determinado uma redução nas gasolinas, de 0,02 €/litro, e um aumento na dos gasóleos, também de 0,02 €/litro. A tributação a 1 de janeiro de 2017, face a novembro de 2016, na gasolina simples 95, fixou-se em 63,2%, menos 4,4 p.p., sendo que no caso do gasóleo simples, apesar do aumento de ISP, a carga fiscal reduziu-se para 55,9%, menos 1,8 p.p., em virtude do aumento de (14,6%) no PST;
- A Portaria n.º 385–I/2017, de 29 de dezembro, atualizou o valor da taxa unitária do ISP para 2018, de acordo com a inflação registada em 2017, ou seja, um acréscimo de 1,4% quer no caso das gasolinas como no caso dos gasóleos. Apesar do aumento das taxas

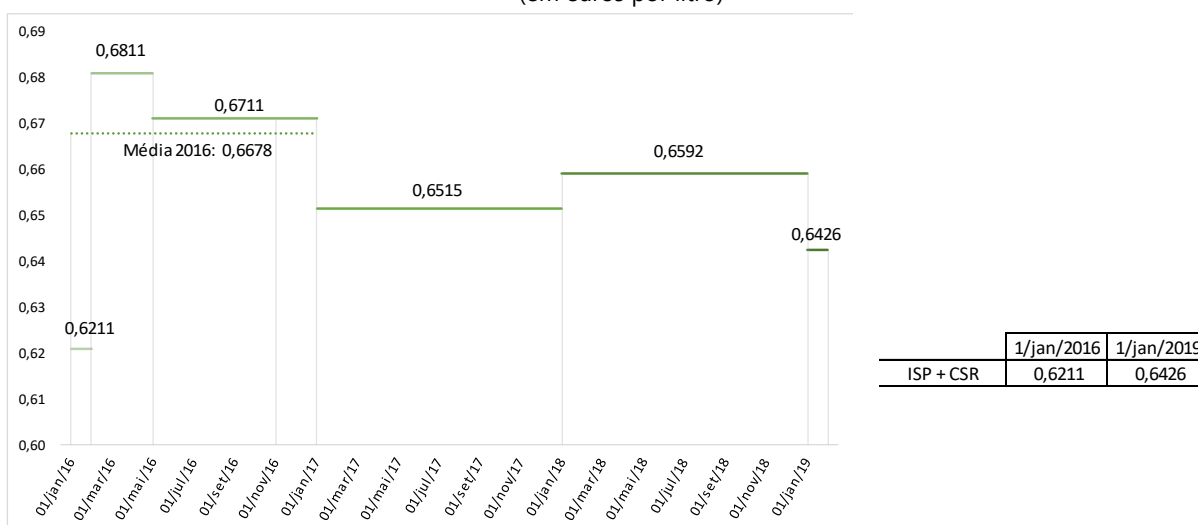
do ISP, o peso da tributação diminuiu durante o ano de 2018, correspondendo a 61,6% na gasolina simples 95 e a 53,8% no gasóleo simples. Estas reduções não decorreram da diminuição nas taxas, mas sim do agravamento, em maior percentagem, no preço antes de impostos, em consequência da evolução do preço da matéria prima petróleo.

- A Portaria n.º 301-A/2018, de 23 de novembro, procedeu à redução em 0,03 €/litro da taxa de ISP sobre as gasolinas para 2019.
- Por fim, a Portaria n.º 6-A/2019, de 4 de janeiro, atualizou o valor unitário por litro do adicionamento sobre as emissões de CO₂ para 2019, fixando um aumento em 0,0134€/litro para as gasolinas e em 0,0146€/litro para os gasóleos rodoviários.

52 No período compreendido entre janeiro de 2016 e janeiro de 2019, a carga unitária de ISP e CSR registou, assim, um acréscimo em termos relativos de 3,5% nas gasolinas e 19,7% no gasóleo rodoviário. A taxa agregada de ISP+CSR por litro de gasolina naquele período aumentou 0,0215€/litro, que, em termos relativos, representa um acréscimo de 3,5%. No caso do gasóleo, o incremento ascende a 0,0798 €/litros (+19,7%), sendo que grande parte desta evolução ocorreu durante o ano de 2016 (Gráfico 11 e Gráfico 12).

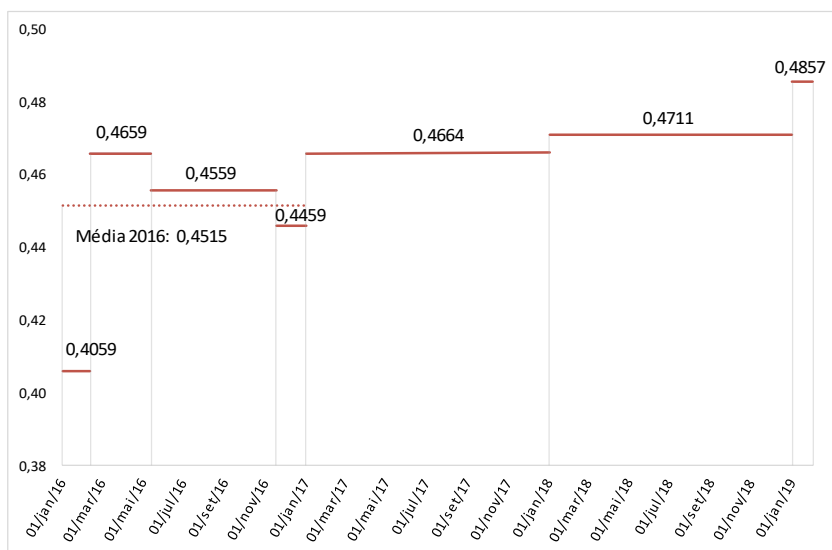
53 A alteração de taxas em janeiro de 2019 foi assimétrica. Com a entrada em vigor das portarias n.ºs 301-A/2018 e 6-A/2019, o valor unitário por litro do agregado “ISP+CSR” para as gasolinas diminuiu em 0,0166€/litro. Em sentido contrário, o gasóleo rodoviário registou o acréscimo de 0,0146€/litro, em resultado da atualização do montante de adicionamento sobre as emissões de CO₂ estabelecido na portaria 6-A/2019. Com a introdução destas alterações o efeito sobre a receita fiscal não foi neutro porque a quantidade vendida de gasóleos rodoviários é superior à das gasolinas. Em 2018, o volume de vendas de gasóleo vendido foi cerca de 3,90 vezes superior ao das gasolinas (anexo III, Secção VII.3).

Gráfico 11 – Soma das taxas de ISP (inclui adicionamento sobre as emissões de CO₂) e CSR aplicadas às gasolinas sem chumbo
(em euros por litro)



Fonte: Direção-Geral de Energia e Geologia. Cálculos da UTAO. | Notas: ISP: Imposto sobre Produtos Petrolíferos e Energéticos (inclui o adicionamento sobre as emissões de CO₂); CSR: Contribuição de Serviço Rodoviário.

Gráfico 12 – Soma das taxas de ISP (inclui adicionamento sobre as emissões de CO₂) e CSR aplicadas aos gasóleos rodoviários (em euros por litro)



	1/jan/2016	1/jan/2019
ISP + CSR	0,4059	0,4857

Fonte: Direção-Geral de Energia e Geologia. Cálculos da UTAO. | Notas: ISP: Imposto sobre Produtos Petrolíferos e Energéticos (inclui o adicionamento sobre as emissões de CO₂); CSR: Contribuição de Serviço Rodoviário.

V Cobrança fiscal

54 Este capítulo analisa a evolução da receita fiscal proveniente da comercialização no Continente de todos os combustíveis sujeitos a ISP, CSR e IVA. O capítulo anterior apresentou a soma das taxas de ISP e CSR que vigoraram nos três últimos anos (2016 a 2018) e ilustrou os seus efeitos sobre o preço de venda ao público dos combustíveis mais vendidos em Portugal, gasolinas e gasóleos simples. No presente capítulo, olha-se primordialmente para a receita, mas decompondo-a por imposto e, dentro do ISP, distinguindo entre a receita gerada pela taxa de adição sobre as emissões de dióxido de carbono e a receita gerada pelas outras taxas (normal e reduzidas). Para além do apuramento da receita cobrada, considerou-se útil fornecer ao leitor informação adicional sobre as taxas; agora, mostrando como evoluíram no tempo as várias taxas de ISP e a taxa de CSR sobre gasolinas e sobre gasóleos rodoviários, decompondo, assim, a soma mostrada na Secção IV.3. Aproveita-se para alargar o período de observações, recuando até 2004. O capítulo apreciará, ainda, os montantes de receita consignados ao financiamento de finalidades específicas do Orçamento do Estado, bem como a despesa fiscal em sede de ISP, CSR e IVA.

55 A elaboração desta análise foi além da mera recolha de dados primários disponíveis nas sínteses mensais de execução orçamental publicadas pela DGO. Recorreu a fontes sobre consignação e despesa fiscais, solicitou informação não publicada pela AT, recolheu e processou informação sobre quantidades e preços médios divulgados pela DGEG e construiu uma metodologia própria para estimar a receita de IVA sobre produtos combustíveis.

V.1 Imposto sobre os Produtos Petrolíferos e Energéticos e Contribuição de Serviço Rodoviário

56 Nesta secção, procede-se à análise da receita total obtida com ISP (em que se inclui o adição de CO₂) e CSR. O regime jurídico do ISP tem por base os artigos 88.º a 100.º do CIEC (Decreto-Lei n.º 73/2010, de 21 de junho), enquanto a CSR foi criada pela Lei n.º 55/2007, de 31 de agosto, visando financiar a rede rodoviária nacional, atualmente a cargo da Infraestruturas de Portugal, S. A. (à data designada por EP — Estradas de Portugal, E. P. E.). Pese embora o ISP e a CSR serem dois impostos distintos e esta secção conseguir apresentar separadamente a receita de um e outro imposto, procede-se a uma análise conjunta por várias razões. A primeira justificação decorre de a Lei n.º 55/2007, de 31 de agosto, que criou a CSR, ter estabelecido que a incidência deste imposto abrange “a gasolina e gasóleo rodoviário sujeitos ao imposto sobre produtos petrolíferos (ISP) e dele não isentos”, facto que liga estes dois impostos através da matéria coletável. A segunda razão é o facto de as estatísticas de receita fiscal apresentadas pela AT contabilizarem a CSR na mesma rubrica de classificação económica da receita em que se encontra registado o ISP [02.01.01 — Impostos indiretos — Sobre o consumo — Imposto sobre Produtos Petrolíferos (ISP)]. Por fim, a CGE tem vindo a apresentar, de

forma conjunta, a receita do ISP e da CSR. Ainda assim, a UTAO considerou útil dar a conhecer em separado a receita gerada pelos dois impostos, e felizmente isso foi possível porque a AT, acedendo a um pedido da UTAO, conseguiu distinguir a receita dos dois impostos para o período de 2015 a setembro de 2018 (Secção VII.6). Mais, na sequência desta resposta, os reportes mensais da AT para a UTAO passaram, desde outubro de 2018, a evidenciar, em separado, a receita do ISP e a receita da CSR. As subsecções seguintes dão conta, sucessivamente, da receita orçamentada e cobrada mensalmente, do respeito pelo princípio da neutralidade fiscal que presidiu à criação da CSR, da evolução desde 2004 nas taxas dos impostos específicos ISP e CSR, dos montantes consignados dos mesmos¹⁴ e das entidades que deles beneficiaram, e, ainda, da despesa fiscal em ISP.

V.1.1 Receita arrecadada com ISP e CSR

57 O Imposto sobre os Produtos Petrolíferos e Energéticos corresponde ao segundo montante mais elevado dentro do conjunto da receita com impostos indiretos. Sendo a receita de IVA o valor mais elevado dos impostos indiretos, o ISP apresenta o segundo maior contributo para a receita deste tipo de impostos. Em 2016 e 2017, o total de imposto arrecadado com o agregado “ISP+CSR” correspondeu a 14,2% e 13,7%, respetivamente, do total da receita com impostos indiretos no subsetor Estado (Anexo IV — Secção VII.4). De acordo com os dados da POE/2019,¹⁵ a previsão de receita em 2019 do agregado “ISP+CSR” representará 14% do total da receita prevista com impostos indiretos no subsetor Estado.

58 A receita cobrada em dezembro de 2015, janeiro de 2016 e dezembro de 2018 está influenciada por medidas administrativas semelhantes que prejudicam a comparação homóloga das séries reportadas pela AT. Devido a tolerâncias de ponto concedidas pelo Governo aos funcionários públicos no final de 2015 e 2018, o Governo permitiu aos contribuintes pagarem até 4 de janeiro de 2016 e 2 de janeiro de 2019 as liquidações devidas até 31 de dezembro dos anos imediatamente anteriores. Estas autorizações constam de despachos emitidos pelo Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais em 29/12/2015 e 27/12/2018, respetivamente. Como se poderá verificar adiante (Tabela 7), houve quebras significativas nas cobranças de dezembro de 2015 e 2018 e empolamento na receita de janeiro de 2016, por comparação com a evolução homóloga e com a evolução ao longo de cada um desses anos. Para não prejudicar a comparabilidade ao longo dos 48 meses em causa, a UTAO decidiu ajustar as séries. Isso consistiu em substituir os valores reportados pela AT para os meses de dezembro de 2015, janeiro de 2016 e dezembro de 2018 por valores corrigidos, sendo a correção igual ao montante que a UTAO estimou como sendo a receita devida em dezembro que acabou sendo paga em janeiro seguinte. A Caixa 3 explica, em detalhe, como é que a UTAO ajustou a

¹⁴ A afetação de determinadas receitas a entidades ou fins específicos constitui uma exceção ao *princípio orçamental da não consignação*, definido no artigo 16.º da Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro).

¹⁵ [Relatório da POE/2019](#), p. 218.

receita de dezembro de 2018. Esclarece-se que a UTAO decidiu incluir este ajustamento nas edições da coleção de relatórios dedicada à monitorização mensal da execução orçamental de 2019 em contabilidade pública, conforme explicação na pág. 24 do [Relatório UTAO n.º 4/2019](#), de 19 de março.

59 O ajustamento na receita de dezembro de 2015 e janeiro de 2016 foi efetuado de maneira diferente ao realizado para a receita de dezembro de 2018. Como se disse, a Caixa 3 explica a metodologia que a UTAO usou para corrigir a quebra de série determinada pela medida administrativa no final de 2018. No caso de dezembro de 2015 e janeiro de 2016, foi adotado um procedimento diferente porque está disponível uma informação útil que não existe no caso anterior. A 29 de abril de 2016, o Despacho n.º 86/2016-XXI, do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, apurou 120 M€ como sendo o valor da cobrança do agregado “ISP+CSR” ocorrida nos primeiros quatro dias de janeiro por conta dos montantes devidos em dezembro de 2015. Pressupondo que esta informação oficial é mais fidedigna do que a melhor estimativa que a UTAO conseguisse realizar (como a explicada na Caixa 3 para a receita de dezembro de 2018), o presente relatório ajustou a receita observada em dezembro de 2015 (janeiro de 2016) acrescentando (subtraindo) 120 M€ ao total “ISP+CSR” reportado pela AT. As linhas 1 e 4 na Tabela 7 são, então, as séries ajustadas de 2015 e 2016. Não havendo no referido despacho informação sobre as parcelas do agregado “ISP+CSR”, não foi possível ajustar as linhas referentes à desagregação daquela receita por taxas do adicionamento, outras taxas do ISP e CSR. Em face do exposto neste parágrafo e no anterior, chama-se a atenção para o facto de a análise efetuada à receita dos anos de 2015, 2016 e 2018 no resto desta secção se basear nos dados ajustados, salvo indicação expressa em contrário. A Tabela 7 e o Gráfico 13 mostram as séries ajustadas e não ajustadas.¹⁶

¹⁶ A bem do rigor, importa dar nota que as séries ajustada e não ajustada com o valor total do agregado “ISP+CSR” até março de 2016 usadas naqueles objetos tiveram de ser construídas pela UTAO recorrendo a duas fontes de informação. São elas a Síntese da Execução Orçamental) e o Sistema de Informação e Gestão Orçamental (SIGO), ambos da DGO.

Até março de 2016, o registo da receita de ISP encontrava-se repartido entre o Estado e os SFA, com destaque para a Contribuição de Serviço Rodoviário que era registada como receita da empresa Infraestruturas de Portugal, S.A.. O ajustamento do montante relativo à receita mensal de 2016 de Imposto sobre Produtos Petrolíferos e Energéticos (ISP) reflete o valor consignado e registado pela empresa Infraestruturas de Portugal. Em março de 2016, a Autoridade Tributária e Aduaneira deixou de efetuar o abate à receita de ISP do valor consignado à Infraestruturas de Portugal, S.A. no âmbito da Contribuição de Serviço Rodoviário, em conformidade com a Lei do OE/2016 que determinava que a receita cobrada líquida total de ISP fosse registada integralmente como receita do subsector Estado, sendo posteriormente efetuada a transferência para a empresa do montante de ISP consignado à Contribuição de Serviço Rodoviário. No que se refere à empresa Infraestruturas de Portugal, S.A. a receita deixou de ser registada como imposto indireto e passou a ser registada como uma transferência proveniente do subsector Estado. Durante a vigência do orçamento transitório de 2016, vigorou o procedimento contabilístico adotado em 2015.

Este procedimento encontra-se referido na Síntese da Execução Orçamental da DGO referente a dezembro de 2016, no qual se analisa a evolução da receita com ISP no período de janeiro a dezembro de 2016, na qual se lê: “No que diz respeito ao ISP, o aumento da receita (...) foi justificado pelo aumento da cobrança em resultado do aumento da taxa, mas sobretudo por efeitos contabilísticos, designadamente a reformulação contabilística ocorrida no corrente ano e que se traduziu na contabilização no subsector Estado da receita relativa à Contribuição sobre o Serviço Rodoviário (...) e à consignação ao Fundo Português de Carbono (...) e ao Fundo Florestal Permanente (...) que anteriormente eram contabilizadas no subsector dos SFA.”

O procedimento adotado pela UTAO torna-se necessário para manter a comparabilidade da série relativa à receita de ISP, ao longo dos anos em análise, mantendo-se também a coerência desta análise com a opção tomada em outros relatórios publicados pela UTAO, nos quais se analisa a receita de ISP no período em análise.

Caixa 3 – Ajustamento da receita agregada de “ISP+CSR” de 2018.

O Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, através de despacho datado de 27/12/2018, determinou o alargamento a 2 de janeiro de 2019 do prazo de pagamento de impostos nas tesourarias de finanças, devido à tolerância de ponto concedida no dia 31 de dezembro de 2018. Esta decisão afetou o comportamento normal da receita arrecadada com determinados Impostos (ISP e Tabaco), tendo impacto na execução mensal dos meses de dezembro de 2018 e janeiro de 2019, facto este relatado pela DGO na [Síntese da Execução Orçamental Mensal - janeiro 2019](#) (nota de rodapé n.º 1).

A UTAO procedeu ao ajustamento da receita agregada de ISP+CSR no ano de 2018, de modo a ser possível uma análise assertiva da comparação com anos anteriores. Deste modo, a receita que deveria ter entrado no mês de dezembro de 2018 foi estimada como sendo a coleta média mensal dos onze meses anteriores. A escolha desta metodologia é justificada pela baixa volatilidade (sazonalidade) da receita obtida ao longo de cada ano, confirmada através da análise a dados históricos de anos anteriores. O cálculo da receita de dezembro de 2018 foi replicado para as rubricas desagregadas: adição sobre as emissões de CO₂, ISP remanescente e CSR.

Receita mensal em dezembro 2018_i = média mensal da receita entre janeiro e novembro 2018_i

em que *i* representa sucessivamente as rubricas:

- *ISP + CSR;*
- *Adicionamento sobre emissões de CO₂;*
- *ISP remanescente;*
- *CSR.*

Os resultados obtidos com aplicação desta metodologia para as diversas rubricas são os seguintes:

Tabela 6 – Ajustamento da receita do agregado “ISP+CSR” – dezembro de 2018
(em milhões de euros)

	ISP - Total	Adicionamento s/ emissões CO ₂	ISP remanescente	CSR
1. Ajustada	285	11	218	56
2. Registada	146	6	112	28
3. Diferença (1-2)	139	6	105	28

Fonte: DGO e cálculos da UTAO.

De notar que, através do ajustamento efetuado, a receita do agregado “ISP+CSR” assim corrigida no mês de dezembro de 2018 corresponde a um acréscimo de 139 M€ face ao valor efetivamente entrado nas tesourarias de finanças entre 1 e 31 de dezembro do mesmo ano, e que foi reportado pela AT à UTAO.

Tabela 7 – Ventilação mensal da receita líquida cobrada de ISP e CSR no Continente, janeiro de 2015 a dezembro 2018

(em milhões de euros, séries ajustadas e não ajustadas)

	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez	Execução Jan-Dez
2015													
1. Receita em 2015 *	249	230	213	245	245	237	247	271	261	249	250	234	2 932
<i>da qual:</i>													
1.1 - Receita líquida total ISP, da qual:	201	179	166	190	191	184	191	211	203	193	194	60	2 163
1.1.1 - ISP proveniente do adicionamento sobre emissões de CO ₂ - art. 92.º-A do CIEC	0	7	7	9	8	8	8	9	8	8	8	3	84
1.1.2 - ISP remanescente	194	166	154	178	179	173	180	199	191	181	181	54	2 033
1.1.3 - Receitas de ISP consignada entrega direta às entidades beneficiárias	8	6	5	3	3	2	2	3	3	4	4	3	45
1.2 - Contribuição de Serviço Rodoviário - Entrega direta à entidade beneficiária (Infraestruturas de Portugal, S.A.)	48	50	47	55	55	53	56	61	59	56	56	54	649
<i>Por memória:</i>													
Ajustamento Desp. SEAF	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-120	-120
2. Receita executada em 2015	249	230	213	245	245	237	247	271	261	249	250	114	2 812
2016													
3. Previsão de receita OE/2016	199	170	260	301	297	314	316	322	327	308	316	303	3 434
4. Receita em 2016 *	256	235	297	292	272	278	273	282	317	277	270	276	3 326
<i>da qual:</i>													
1.1 - Receita líquida total ISP, da qual:	326	176	192	235	218	222	218	225	254	221	206	221	2 715
1.1.1 - ISP proveniente do adicionamento sobre emissões de CO ₂ - art. 92.º-A do CIEC	14	10	10	12	11	11	11	11	12	11	11	11	134
1.1.2 - ISP remanescente	305	161	182	224	207	211	207	214	242	211	195	210	2 570
1.1.3 - Receitas de ISP consignada entrega direta às entidades beneficiárias	7	5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	12
1.2 - Contribuição de Serviço Rodoviário	94	50	49	57	53	55	55	57	64	56	54	55	699
1.2.1 - Entregas diretas	94	50	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	144
1.2.2 - Consignação do Imposto	-	-	49	57	53	55	55	57	64	56	54	55	556
<i>Por memória:</i>													
Ajustamento Desp. SEAF	120	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	120
5. Receita executada em 2016	377	235	297	292	272	278	273	282	317	277	270	276	3 446
2017													
6. Previsão de receita OE/2017	277	280	266	289	280	286	289	294	302	285	285	286	3 419
7. Receita em 2017	279	178	327	270	275	300	286	292	318	284	275	281	3 366
<i>da qual:</i>													
1.1 - Receita líquida total ISP, da qual:	223	143	262	217	220	240	229	233	254	227	220	225	2 694
1.1.1 - ISP proveniente do adicionamento sobre emissões de CO ₂ - art. 92.º-A do CIEC	11	8	13	12	11	12	11	12	12	11	11	11	136
1.1.2 - ISP remanescente	212	135	249	205	209	228	218	221	242	216	209	214	2 558
1.2 - Contribuição de Serviço Rodoviário	56	34	65	54	54	60	57	59	63	57	55	56	672
8. Receita executada em 2017	279	178	327	270	275	300	286	292	318	284	275	281	3 366
9. Grau de execução receita em 2017 (%)	100,8	63,4	123,0	93,4	98,2	105,1	99,0	99,3	105,2	99,7	96,7	98,2	98,4
2018													
10. Previsão de receita OE/2018	295	188	345	284	290	317	302	308	335	300	290	300	3 554
11. Receita em 2018 *	282	263	259	288	269	301	283	305	315	278	297	285	3 424
<i>da qual:</i>													
1.1 - Receita líquida total ISP, da qual: **	226	211	208	232	216	242	227	244	253	223	238	229	2 749
1.1.1 - ISP proveniente do adicionamento sobre emissões de CO ₂ - art. 92.º-A do CIEC **	12	11	11	11	11	12	11	12	12	11	11	11	138
1.1.2 - ISP remanescente **	214	200	197	220	204	229	216	232	241	212	227	218	2 609
1.2 - Contribuição de Serviço Rodoviário **	55	51	50	56	53	59	56	60	62	55	59	56	675
<i>Por memória:</i>													
Ajustamento Desp. SEAF	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-139	-139
12. Receita executada em 2018	282	263	259	288	269	301	283	305	315	278	297	146	3 284
13. Variação homóloga 2015/2016, [(4)-(1)] (M€)	7	5	84	47	27	41	26	11	56	28	20	42	393
14. Variação homóloga 2016/2017, [(7)-(4)] (M€)	23	-57	30	-22	3	22	13	10	1	7	5	5	40
15. Desvio 2017 = (7) - (6) (M€)	2	-102	61	-19	-5	15	-3	-2	16	-1	-9	-5	-53
16. Variação homóloga 2017/2018 ajustada, [(11)-(7)] (M€)	2	85	-69	18	-6	1	-3	13	-3	-7	22	4	58
17. Desvio 2018 = (11) - (10) (M€)	-13	75	-86	4	-21	-16	-19	-3	-20	-22	6	-14	-130

* Receita ajustada do impacto de medidas administrativas (despachos de membro do Governo) estimado pela UTAO.

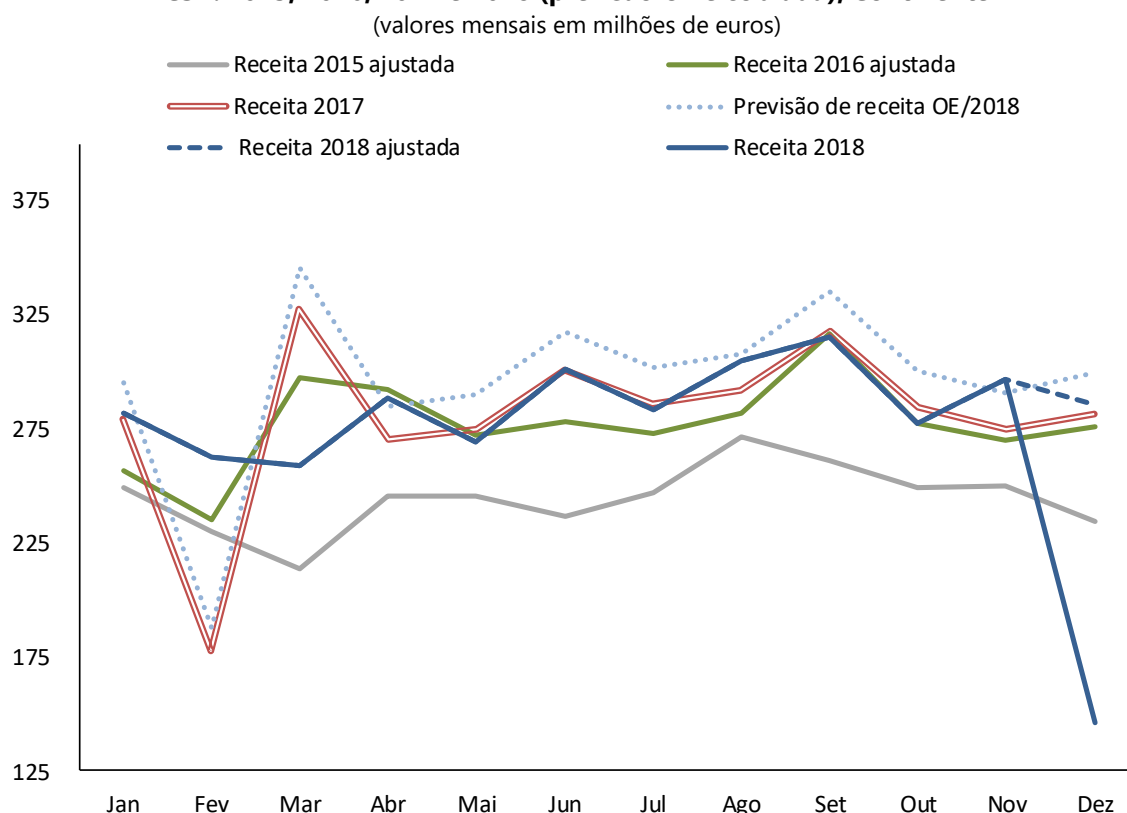
** Esta parcela da receita total "ISP+CSR" está ajustada, conforme metodologia na Caixa 2, pelo que o total ajustado iguala a soma das parcelas em 2018.

Fonte: Direção-Geral do Orçamento, Autoridade Tributária e Aduaneira e cálculos da UTAO. | Notas: A receita refere-se ao total da receita cobrada líquida da Administração Central, incluindo Estado e Serviços e Fundos Autónomos, para 2015, 2016, 2017 e 2018, não incluindo a receita cobrada nas Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores. A previsão de receita para cada um dos anos indicados é a constante da lei orçamental aprovada para ter efeitos nesse ano. Por exemplo, a previsão de receita para 2018 é a que consta do OE na Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro. A receita total de ISP está decomposta por taxas, começando pelas do art. 92.º-A do CIEC. A linha "ISP remanescente" indica a receita resultante das outras taxas do imposto (as previstas nos artigos 92.º, 93.º e 93.º-A). A receita executada é a cobrança líquida constante do relatório da DGO sobre a CGE (anos de 2015 a 2017) ou comunicada pela AT à UTAO (2018). A cobrança em dezembro de 2015, janeiro de 2016 e dezembro de 2018 foi ajustada do efeito dos despachos do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais de 29/12/2015 e 27/12/2018.

60 Em 2017, a receita do agregado “ISP+CSR” registou um crescimento de 1,2% face a 2016, abaixo do previsto no OE/2017. A Tabela 8 mostra que, em 2016, a receita conjunta resultante do ISP (incluindo o adicionamento sobre as emissões de CO₂) e da CSR atingiu 3326 M€ que, em comparação com o valor da receita de 2015, correspondeu a um aumento homólogo de 393 M€ (+13,4%). Note-se que a receita documentada na Tabela 7 tem origem em todos os produtos sujeitos a ISP e CSR, e não apenas nos combustíveis. Em 2017, esta receita ascendeu a 3366 M€, verificando-se, em relação a 2016, um aumento homólogo de 40 M€ (+1,2%) — (Gráfico 13 e Tabela 8).

61 O grau de execução da receita de ISP em 2017 foi elevado, registando-se um desvio nominal desfavorável pouco significativo. Face ao objetivo inicialmente estabelecido no OE/2017 (orçamento inicial aprovado pela Assembleia da República) no sentido de se obter uma receita do agregado “ISP+CSR” de 3419 M€, a cobrança em 2017 registou um grau de execução de 98,4% (Tabela 7), ou seja, um desvio nominal negativo de 53 M€. O OE/2018 aprovado pela Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro, inclui uma previsão de receita com o ISP e a CSR no montante de 3554 M€, que, em relação à execução de 2017, representa um crescimento na receita de 190 M€ (+5,6%).

Gráfico 13 – Receita cobrada conjunta de ISP (inclui adicionamento sobre as emissões de CO₂) e CSR: 2015, 2016, 2017 e 2018 (previsão OE e cobrada), Continente



Fonte: DGO, Autoridade Tributária e cálculos da UTAO. | Notas: Os dados neste gráfico correspondem ao agregado dos impostos ISP (inclui adicionamento sobre as emissões de CO₂) e Contribuição de Serviço Rodoviário. OE/201t refere-se ao Orçamento do Estado aprovado para o ano “t”. A receita refere-se ao total da receita cobrada líquida da Administração Central, incluindo Estado e Serviços e Fundos Autónomos, para 2015, 2016, 2017 e 2018, não incluindo a receita cobrada nas Regiões Autónomas da Madeira e Açores. | ISP: Imposto sobre Produtos Petrolíferos e Energéticos (inclui adicionamento sobre as emissões de CO₂); CSR: Contribuição de Serviço Rodoviário. A cobrança em dezembro de 2015, janeiro de 2016 e dezembro de 2018 foi ajustada do efeito dos despachos do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais de 29/12/2015 e 27/12/2018, respetivamente.

Tabela 8 – Evolução na receita cobrada conjunta de ISP e CSR, 2015 a 2018, Continente
(em milhões de euros e em percentagem)

	2015	2016	2017	2018
Receita (M€)	2 932	3 326	3 366	3 424
Variação nominal hómologa (M€)	-	392	40	58
Taxa de variação homóloga (%)	-	13,4	1,2	1,7

Fonte: DGO, Autoridade Tributária e cálculos da UTAO. | Notas: A receita corresponde ao agregado dos impostos ISP (inclui adição sobre as emissões de CO₂) e Contribuição de Serviço Rodoviário. A receita refere-se ao total da receita cobrada líquida da Administração Central, incluindo Estado e Serviços e Fundos Autónomos, para 2015, 2016, 2017 e 2018, não incluindo a receita cobrada nas Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores. ISP: Imposto sobre Produtos Petrolíferos e Energéticos (inclui o adição sobre as emissões de CO₂); CSR: Contribuição de Serviço Rodoviário. A cobrança em dezembro de 2015, janeiro de 2016 e dezembro de 2018 foi ajustada do efeito dos despachos do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais de 29/12/2015 e 27/12/2018, respetivamente.

62 Em 2018, a receita do agregado “ISP+CSR” terá registado um crescimento de 1,7% face a 2017, abaixo do previsto no OE/2018. A receita conjunta em 2018, resultante do ISP (incluindo o adição sobre as emissões de CO₂) e da CSR atingiu os 3424 M€, que, em comparação com o valor da receita de 2017, correspondeu a um aumento homólogo de 58 M€ (+1,7%). No entanto, a receita terá ficado cerca de 130 M€ (- 3,7%) abaixo do previsto para o mesmo período no OE/2018 (Tabela 7).

63 A variação na receita de ISP, referente exclusivamente ao adição sobre as emissões de CO₂, é influenciada pelo aumento do valor unitário da taxa por tonelada de dióxido de carbono. Em 2015, o ano em que entrou em vigor a taxa de adição sobre as emissões de CO₂, a receita arrecadada com a mesma totalizou 84 M€. Em 2016, variou + 59,5% (+50M€), atingindo o montante de 134 M€, que é justificado pelo aumento do preço da tonelada de CO₂, de 5 para 6,67€/Ton, e pelo volume de vendas de combustíveis rodoviários a ela sujeitos. De salientar que a taxa de adição foi fixada em 6,87€/Ton para o ano de 2017, não se registando alterações até ao final de 2018. A receita total arrecadada em 2017, com o adição sobre as emissões de CO₂, registou um crescimento nominal de 2 M€, fixando-se em 136 M€. Em 2018, em comparação com o período homólogo, verificou-se um crescimento nominal de 2 M€ (de 136 para 138 M€). O indexante (valor da tonelada de CO₂) foi novamente alterado, pela [Portaria n.º 6-A/2019, de 4 de janeiro](#), para vigorar como 12,74€ a partir de 1 de janeiro de 2019. Deve ainda ter-se em conta na interpretação da evolução da receita o efeito dos privilégios fiscais que foram sendo concedidos ao longo do tempo, em sede de isenções e reduções de taxas e devoluções parciais de coleta, matéria que será abordada na Subsecção V.1.5.

64 A taxa da Contribuição de Serviço Rodoviário que incide sobre os combustíveis não sofre alterações desde 2015. Segundo indicação da AT, a receita arrecadada com o imposto Contribuição de Serviço Rodoviário registou nos anos 2015, 2016, 2017 e 2018 os montantes de 649, 699, 672 e 675 M€, respetivamente. Tendo em conta que a última modificação

nas taxas da CSR aconteceu em 2015 através da Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro, as variações anuais na receita obtida são justificadas pelas alterações nas quantidades comercializadas de gasolina, gasóleos (exceto colorido e de aquecimento) e GPL auto, que se encontram sujeitos a este imposto, e por eventuais melhorias no combate à evasão fiscal.

V.1.2 Neutralidade fiscal da CSR

65 A criação da CSR teve subjacente o conceito de “neutralidade fiscal” na aplicação deste imposto. A CSR foi criada pela Lei n.º 55/2007, de 31 de agosto, cujo artigo 7.º instituiu que *“as taxas do ISP são estabelecidas por portaria conjunta nos termos do Código dos Impostos Especiais de Consumo, por forma a garantir a neutralidade fiscal e o não agravamento do preço de venda dos combustíveis em consequência da criação da Contribuição de Serviço Rodoviário”* — sublinhado da UTAO. Depreende-se desta norma que, da criação da CSR e da sua afetação a receita própria da Infraestruturas de Portugal, S. A. (à data designada por EP — Estradas de Portugal, E. P. E.), não deveria resultar um agravamento do preço de venda dos combustíveis, nisto consistindo a sua neutralidade fiscal.

66 A entrada em vigor da CSR foi acompanhada por um ajustamento do ISP de igual montante e em sentido contrário, garantindo-se a neutralidade fiscal deste imposto. O início da vigência da CSR em 1 de janeiro de 2008 encontrava-se dependente da data de entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 380/2007, de 13 de novembro, que aprovou as bases da concessão para o financiamento, conceção, projeto, construção, conservação, exploração, requalificação e alargamento da rede rodoviária nacional, atribuída à Infraestruturas de Portugal, S. A. (à data designada por EP — Estradas de Portugal, E. P. E.). De igual modo, a entrada em vigor da portaria a que alude o artigo 7.º da Lei n.º 55/2007, de 31 de agosto, também se encontrava associada à entrada em vigor do referido decreto-lei. Assim, a cobrança da CSR iniciou-se em 1 de janeiro de 2008, no momento da entrada em vigor dos três diplomas. Da análise do Gráfico 14, relativo às gasolinas, e do Gráfico 15, relativo aos gasóleos, verifica-se que as taxas de ISP, aplicadas a partir de 1 de janeiro de 2008 (nesta data, ainda não existiam as taxas do artigo 92.º-A), foram reduzidas de modo a garantir o cumprimento do princípio da neutralidade fiscal previsto na referida lei, não conduzindo, portanto, ao agravamento do preço de venda destes combustíveis por via fiscal. Com efeito, em 1 de janeiro de 2008, o acréscimo de tributação provocado pela CSR foi de 6,4 cêntimos/litro de gasolina, o qual foi compensado pela redução de igual montante na taxa de ISP/litro de gasolina (redução de 58,295 para 51,895 cêntimos/litro). Relativamente ao gasóleo, o acréscimo de tributação decorrente da CSR foi de 8,6 cêntimos/litro de gasóleo, e a taxa do ISP foi exatamente reduzida nesse montante (redução de 36,441 para 27,841 cêntimos/litro).

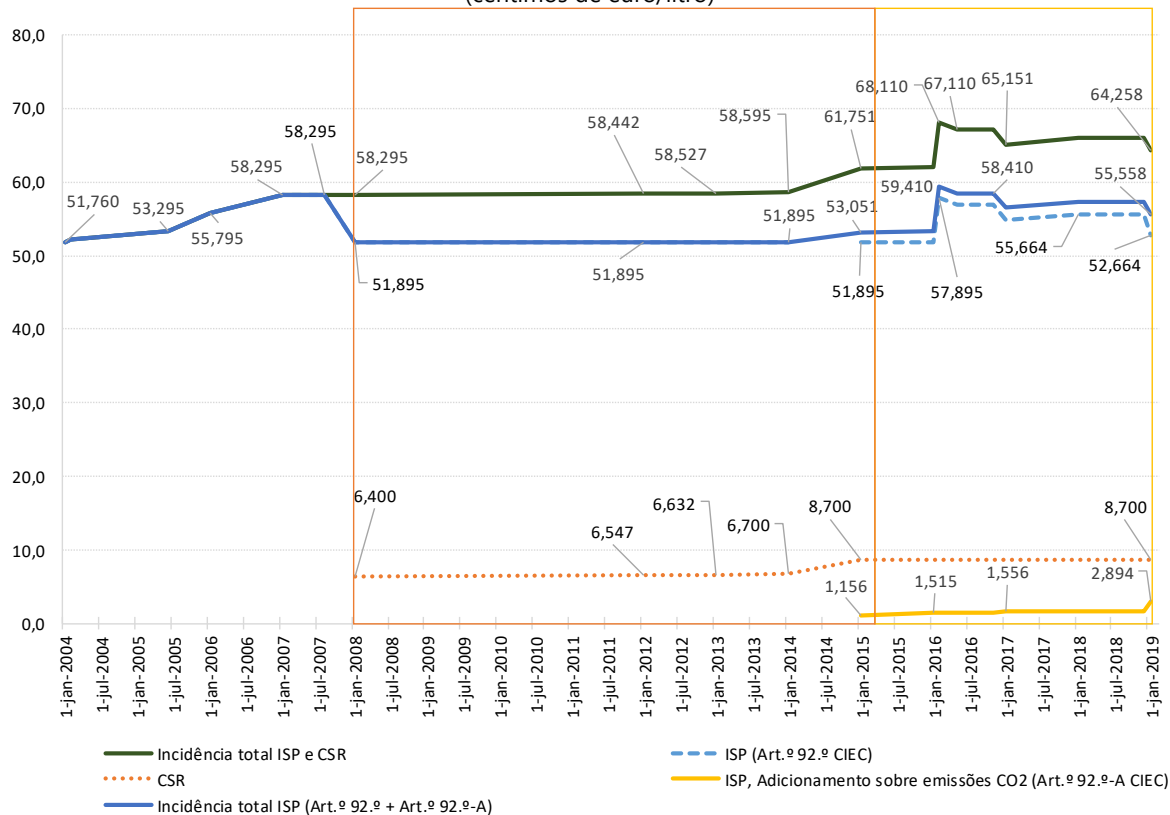
V.1.3 Taxas de ISP e CSR: evolução num período alargado

67 A tributação específica sobre os combustíveis revela uma instabilidade considerável nas decisões sobre as taxas do ISP e da CSR, parâmetros essenciais na determinação da receita a cobrar. Com um pequeno esforço analítico adicional, a consulta das fontes permite identificar a trajetória de evolução das taxas de ISP e CSR num período mais amplo do que o requerido pela COFMA. A Caixa 2 documenta as taxas que vigoraram ao longo do período delimitado por 1 de janeiro de 2004 e 1 de janeiro de 2019. O Gráfico 14 e o Gráfico 15 oferecem uma imagem da evolução nas taxas por litro que incidiram ao longo desse período sobre os volumes transacionados de gasolina e gasóleo, respetivamente. Para o período compreendido entre 2004 e 2018, os gráficos referidos elencam as inúmeras alterações de que as taxas do ISP (adicionamento sobre as emissões de CO₂) e a CSR foram alvo.

68 Entre janeiro de 2012 e o final de 2015, registaram-se acréscimos nas taxas da CSR que não foram compensados por reduções nas taxas de ISP dos mesmos produtos. As alterações à CSR foram efetuadas através das leis orçamentais anuais, tal como se detalha abaixo:

- **1 de janeiro de 2012:** o artigo 136.º da Lei n.º 64-B/2011, de 31 de dezembro (OE/2012), alterou a Lei n.º 55/2007, de 31 de agosto, procedendo ao aumento da taxa da CSR para 6,547 cêntimos/litro nas gasolinas sem chumbo e para 8,798 cêntimos/litro nos gasóleos rodoviários;
- **1 de janeiro de 2013:** o artigo 211.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro (OE/2013) alterou a Lei n.º 55/2007, de 31 de agosto, procedendo ao aumento da taxa da CSR para 6,632 cêntimos/litro nas gasolinas e para 8,912 cêntimos/litro nos gasóleos rodoviários;
- **1 de janeiro de 2014:** o artigo 197.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro (OE/2014) alterou a Lei n.º 55/2007, de 31 de agosto, procedendo ao aumento da taxa da CSR para 6,7 cêntimos/litro nas gasolinas e para 9,1 cêntimos/litro nos gasóleos rodoviários; nesta data, a incidência da CSR estendeu-se também ao GPL Auto, com o valor de 10,3 cêntimos por Kg;
- **1 de janeiro de 2014:** o artigo 197.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro (OE/2014) alterou a Lei n.º 55/2007, de 31 de agosto, procedendo ao aumento da taxa da CSR para 6,7 cêntimos/litro nas gasolinas e para 9,1 cêntimos/litro nos gasóleos rodoviários; nesta data, a incidência da CSR estendeu-se também ao GPL Auto com o valor de 10,3 cêntimos/Kg;
- **1 de janeiro de 2015:** o artigo 169.º da Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro (OE/2014) alterou a Lei n.º 55/2007, de 31 de agosto, procedendo ao aumento da taxa da CSR para 8,7 cêntimos/litro nas gasolinas, para 11,1 cêntimos/litro nos gasóleos rodoviários e para 12,3 cêntimos/Kg no GPL Auto.

Gráfico 14 – Taxas do ISP (inclui adicionamento sobre as emissões de CO₂) e da CSR, no Contínente, sobre gasolinas sem chumbo, 1 de janeiro de 2004 a 1 de janeiro de 2019
(cêntimos de euro/litro)



Fonte: DGEG e cálculos da UTAO. | Notas: ISP: Imposto sobre Produtos Petrolíferos e Energéticos (inclui adicionamento sobre as emissões de CO₂); CSR: Contribuição de Serviço Rodoviário.

69 A variação mais expressiva em termos nominais na taxa da CSR aconteceu com o OE de 2015. Aumentou 2 cêntimos/litro nos casos das gasolinas sem chumbo, dos gasóleos rodoviários e do GPL Auto com a entrada em vigor deste orçamento. Porém, a variação total das taxas nos 12 anos de vida deste imposto foi de +2,3 cêntimos/litro nas gasolinas e de +2,5 cêntimos/litro nos gasóleos rodoviários. Após a criação da CSR, o ISP manteve as taxas *ditas normais* sobre gasolinas e gasóleos rodoviários (as que resultam do artigo 92.º do CIEC) até ao final de 2015. A partir de 1 de janeiro do ano seguinte subiram e desceram várias vezes.

70 O adicionamento sobre as emissões de dióxido de carbono aconteceu em 1 de janeiro de 2015. As taxas então fixadas foram 1,156 cêntimos/litro para as gasolinas sem chumbo e 1,26 cêntimos/litro para os gasóleos rodoviários. Estes níveis foram, desde então, revistos várias vezes, mas sempre em alta. A última alteração entrou em vigor no dia 1 de janeiro de 2019, fixando 2,894 cêntimos/litro para as gasolinas e 3,153 cêntimos/litro para os gasóleos.

71 Depois de 2015, a CSR manteve as taxas inalteradas até 30 de junho de 2018, tanto nas gasolinas como nos gasóleos rodoviários, tendo-se registado, contudo, sucessivas revisões, para cima ou para baixo, nas taxas normais (artigo 92.º) do ISP. A revisão materialmente mais expressiva aconteceu em 12 de fevereiro de 2016, através da qual aumentaram 6 cêntimos/litro nos dois tipos de combustível. Evidenciam-se, nos parágrafos seguintes, a

magnitude das alterações nas taxas ISP do artigo 92.º promovidas no período analisado neste relatório, janeiro de 2016 a janeiro de 2019. A Caixa 2, p. 22, lista, por combustível, os níveis das taxas de ISP, CSR e IVA que vigoraram desde junho de 2002. O Gráfico 14 e o Gráfico 15 visualizam esta informação de forma abrangente. Essa caixa distingue as taxas de ISP correspondentes aos artigos 92.º e 92.º-A (adicionamento sobre as emissões de dióxido de carbono) do CIEC.

Taxas do artigo 92.º do CIEC:

- Portaria n.º 24-A/2016, de 11 de fevereiro, procedeu à atualização da taxa unitária de ISP nas gasolinas sem chumbo como nos gasóleos rodoviários, da qual resultou um aumento de 6 cêntimos/litro em ambos os casos;
- Portaria n.º 136-A/2016, de 12 de maio, atualizou a taxa unitária do ISP, no sentido da sua redução em 1 cêntimo/litro para as gasolinas e gasóleos rodoviários;
- Portaria n.º 291-A/2016, de 16 de novembro, procedeu a nova atualização, reduzindo apenas para os gasóleos, em 1 cêntimo/litro a taxa unitária do ISP;
- Portaria n.º 345-C/2016, de 30 de dezembro, procedeu a nova atualização da taxa unitária do ISP, tendo determinado uma redução nas gasolinas, de 2 cêntimos/litro, e um aumento nos gasóleos, também 2 cêntimos/litro;
- Portaria n.º 385-I/2017, de 29 de dezembro, atualizou o valor da taxa unitária do ISP para vigorar em 2018, de acordo com a inflação registada em 2017, ou seja, um acréscimo de 1,4 % nas gasolinas (+0,769 cêntimos/litro) e nos gasóleos rodoviários (+0,474 cêntimos/litro);
- Por fim, a Portaria n.º 6-A/2019, de 4 de janeiro, atualizou o valor unitário por litro do adicionamento sobre as emissões de CO₂ para 2019, fixando um aumento em 0,0134€/litro para as gasolinas e em 0,0146€/litro no que se refere aos gasóleos rodoviários.

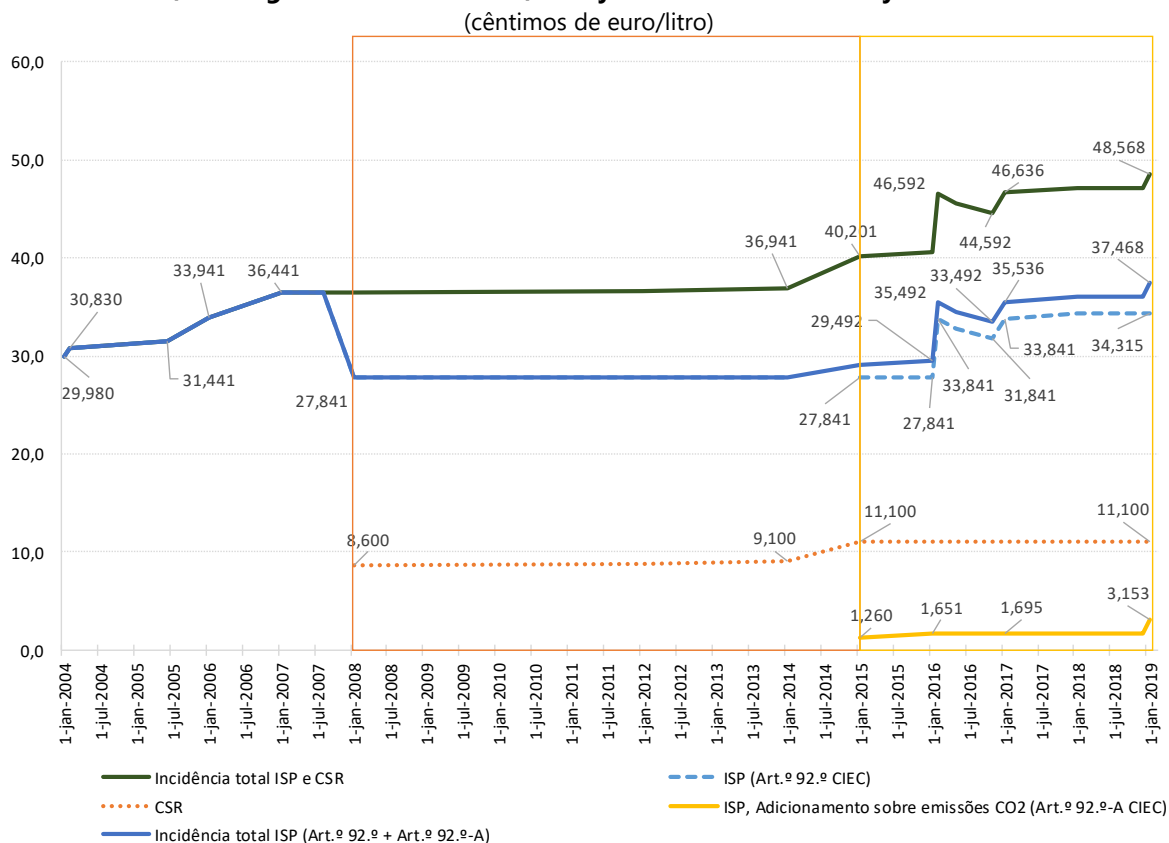
Taxas do artigo 92.º-A do CIEC (adicionamento sobre as emissões de dióxido de carbono):

- Lei n.º 82-D/2014, de 31 de dezembro, aditou o artigo 92.º-A ao CIEC (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 73/2010, de 21 de junho), no qual se estabelece o adicionamento sobre as emissões de CO₂ a vigorar a partir de 1 de janeiro de 2015. De acordo com o cálculo definido neste artigo, as taxas em vigor a partir de 1 de janeiro de 2015 foram 1,156 cêntimos/litro para as gasolinas sem chumbo e 1,260 cêntimos/litro para os gasóleos rodoviários;
- Portaria n.º 420-B/2015, de 31 de dezembro, identifica os produtos petrolíferos e energéticos sujeitos ao adicionamento sobre as emissões de CO₂, aplicável no Continente, tendo estabelecido o valor do preço do gás (designado na portaria como taxa de adicionamento) e fixado o valor do adicionamento, por litro, resultante da aplicação desta taxa aos fatores de adicionamento relativos a cada produto. Neste sentido, a partir de

1 de janeiro de 2016 os valores em vigor foram revistos em alta para 1,515 cêntimos/litro nas gasolinas e 1,651 cêntimos/litro nos gasóleos rodoviários;

- Portaria n.º 10/2017, de 9 de janeiro, atualizou o valor da taxa do adiconamento sobre as emissões de CO₂ e fixou o valor do adiconamento, aplicável no Continente, a partir de 1 de janeiro de 2017, tendo os valores sido revistos em alta para 1,556 cêntimos/litro nas gasolinas e de 1,695 cêntimos/litro nos gasóleos rodoviários.

Gráfico 15 – Taxas do ISP (inclui adiconamento sobre as emissões de CO₂) e da CSR, no Continente, sobre gasóleos rodoviários, 1 de janeiro de 2004 a 1 de janeiro de 2019



Fonte: DGEG e cálculos da UTAO. | Notas: ISP: Imposto sobre Produtos Petrolíferos e Energéticos (inclui adiconamento sobre as emissões de CO₂); CSR: Contribuição de Serviço Rodoviário.

V.1.4 Consignações da Receita de ISP e CSR

72 Esta subsecção informa sobre as consignações da receita do Imposto sobre os Produtos Petrolíferos e Energéticos (que inclui o adiconamento sobre as emissões de CO₂) e a Contribuição de Serviço Rodoviário. As consignações de IVA são reportadas na Secção V.2. A consignação de uma receita é definida como a afetação do produto de receitas gerais à cobertura de determinadas despesas, sendo, por si só, uma exceção ao princípio da não-consignação de receitas a despesas específicas, previsto no artigo 16.º da Lei de Enquadramento Orçamental. No entanto, o n.º 2 do mesmo artigo lista um conjunto de exceções ao princípio da não-consignação. Mais concretamente, a alínea f) prevê a

consignação de receitas que sejam, por razão especial, afetas a determinadas despesas por expressa estatuição legal ou contratual, sendo este o caso da consignação de receita obtida com os impostos ISP e CSR.

73 A receita fiscal proveniente dos impostos CSR e ISP é parcialmente consignada a entidades como contrapartida do financiamento de programas e estratégias nacionais.

De acordo com indicação da DGO, as entidades que beneficiam de receitas gerais consignada dos impostos CSR e ISP são a empresa pública Infraestruturas de Portugal, S.A., o Fundo Florestal Permanente, o Fundo Ambiental e o Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas (I.P.) — IFAP (Tabela 9). A estas entidades é consignado anualmente um determinado valor da receita destes impostos, de acordo com a legislação em vigor (fundamento legal na Tabela 9), em contrapartida do financiamento por parte destas entidades, de programas e políticas nacionais em áreas distintas, como desenvolvimento e manutenção da rede rodoviária, recursos hídricos, gestão florestal, agricultura e pescas, etc.

74 A empresa pública Infraestruturas de Portugal é a beneficiária da consignação da receita líquida obtida através da CSR.

Em 2007, com a promulgação da Lei n.º 55, de 31 de agosto, foi criada a CSR como contrapartida exigida aos automobilistas pela utilização da rede rodoviária, incidindo este imposto sobre o consumo de combustíveis. A AT é responsável pela cobrança e liquidação deste imposto (cobra 1% pelo serviço), cujo valor líquido da comissão é transferido integralmente, embora de modo faseado ao longo do ano orçamental, para a empresa Infraestruturas de Portugal, S.A., correspondendo a cerca de 65% das receitas desta entidade. Esta receita própria é canalizada pela concessionária para o financiamento de atividades de conceção, construção, exploração, conservação, requalificação e alargamento da rede rodoviária nacional.

Tabela 9 – Receitas gerais de ISP (inclui adicionamento sobre as emissões de CO₂) e CSR consignadas a entidades beneficiárias em 2017 e 2018
(em milhões de euros)

Designação	Classificação Económica de Receita	Beneficiários	Fundamento Legal	2017		2018	
				OE	CGE	OE	Execução até Set.
Contribuição de Serviço Rodoviário	02.01.01.01.97	Infraestruturas de Portugal	Art. 6.º da Lei n.º 55/2007, de 31 de agosto, alterado pelo art. 204.º da Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março (LOE 2016).	684,5	680,5	684,4	442,5
Adicional ao ISP para o FFP	02.01.01.01.96	Fundo Florestal Permanente	Art. 283.º da Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro (LOE 2018).	Até 30 Dotação inicial 25,4	25,4	Até 30 Dotação inicial 25,4	14,8
Consignação do ISP ao FA	02.01.01.01.95	Fundo Ambiental	Alinea c) do n.º1 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 42-A/2016, de 12 de agosto, e artigo 213.º da Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro (LOE 2018).	26,1	21,0	34,1	11,0
Consignação do ISP ao IFAP	02.01.01.01.94	Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas	Art. 218.º da Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro (LOE 2018).	Até 10	10,0	Até 10	10,0

Fontes: DGO (plataforma SIGO) e Autoridade Tributária (lista de receita gerais consignadas a entidades beneficiárias a que se refere a Circular Conjunta n.º 1/DGO/AT/2017), Relatório da Conta Geral do Estado — exercício de 2017 e cálculos da UTAO.

75 O Fundo Florestal Permanente, o Fundo Ambiental e o IFAP são as entidades beneficiárias da consignação parcial da receita com o ISP (incluindo o adicionamento sobre as emissões de CO₂). O Fundo Florestal Permanente foi criado em 2004, destinando-se a apoiar, de uma forma integrada, a gestão florestal sustentável nas suas diferentes valências, de que são exemplos a viabilização de modelos sustentáveis de silvicultura, ações de reestruturação fundiária, e prevenção de fogos florestais. A legislação que criou o FFP, o Decreto-Lei n.º 63/2004, de 22 de março, prevê como receita do fundo o produto de uma percentagem incidente sobre o consumo dos produtos petrolíferos e energéticos que, nos OE/2017 e 2018, corresponderam a um valor de €0,007/litro para a gasolina e de € 0,0035/litro para o gasóleo rodoviário e o gasóleo colorido e marcado, até ao limite máximo de 30 M€ anuais (Tabela 9). O Fundo Ambiental, estabelecido em 2016, foi o resultado de um processo de fusão entre diversos fundos ambientais, e tem como finalidade apoiar políticas ambientais que visam o desenvolvimento sustentável, o cumprimento de compromissos nacionais e internacionais em áreas como alterações climáticas, recursos hídricos, resíduos, conservação da natureza e biodiversidade. O Decreto-Lei n.º 42-A/2016, de 2 de agosto, que criou o Fundo Ambiental, define as suas receitas, entre quais se inclui a consignação do montante das cobranças provenientes da harmonização fiscal entre o gasóleo de aquecimento e gasóleo rodoviário, nos termos previstos na lei que aprovar o Orçamento do Estado. Por fim, o Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P. — IFAP, estabelecido através do Decreto-Lei n.º 87/2007, de 29 de março, tem a missão de proceder à validação e ao pagamento decorrente do financiamento da aplicação de medidas a nível nacional e comunitário, no âmbito da agricultura, desenvolvimento rural, pescas e sectores conexos, para além de propor as políticas e estratégias de tecnologias de informação e comunicação para o setor da agricultura e pescas. Os Orçamentos do Estado para 2017 e 2018 estabeleceram a transferência de uma verba até 10 M€ para o orçamento do IFAP, de modo a que este montante da receita do imposto sobre ISP cobrado sobre o gasóleo colorido e marcado, fosse consignado ao financiamento da contrapartida nacional dos Programas PDR¹⁷ 2020 e MAR 2020¹⁷, preferencialmente em projetos de apoio à agricultura familiar e pesca tradicional e costeira na proporção dos fundos europeus envolvidos.

76 A POE/2019 inclui uma consignação ao Fundo Ambiental de parte da receita fiscal prevista com o adicionamento sobre as emissões de CO₂, visando o financiamento do Programa de Apoio à Redução Tarifária nos transportes públicos. Para 2019, a Proposta de Orçamento entregue pelo Ministério das Finanças na Assembleia da República para análise e votação contemplava no artigo 178.º uma nova consignação parcial da receita de ISP, designadamente a disponibilização de uma parcela de 83 M€ da receita prevista com o adicionamento sobre as emissões de CO₂ estabelecido no artigo 92.º-A do CIEC. No decurso do processo de discussão da proposta de orçamento na especialidade, foi aprovado, através de

¹⁷ PDR — Programa de Desenvolvimento Rural 2014–2020; MAR 2020 — Programa Operacional MAR 2020, que tem por objetivo implementar em Portugal as medidas de apoio enquadradas no Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (FEAMP).

uma proposta de alteração, o reforço do montante atribuído para 104 M€. Esta verba será consignada ao Fundo Ambiental, com o objetivo de financiar, a partir de 1 de abril de 2019, o Programa de Apoio à Redução Tarifária (PART) nos transportes. Para o efeito, o orçamento do Fundo prevê, no lado da despesa, a atribuição da verba de 104 M€ às áreas metropolitanas e comunidades intermunicipais, que será efetivada após os membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e do ambiente determinarem por despacho (até ao fim de janeiro), a forma e as regras de distribuição do respetivo montante. Entretanto, foi publicada em 4 de janeiro de 2019 a [Portaria n.º 6-A/2019](#), que aumenta as taxas do ISP que geram a receita do referido adicionamento (artigo 92.º-A do CIEC).

V.1.5 Despesa Fiscal em ISP

77 Noção de despesa fiscal — De acordo com a OCDE, as despesas fiscais podem ser definidas como “disposições da lei fiscal, regulamentações ou práticas que configurem uma redução ou um diferimento do imposto devido por um grupo específico de sujeitos passivos, face ao sistema de tributação-regra”.¹⁸ Assim, a existência de uma despesa fiscal tem sempre subjacente a redução ou o diferimento de uma parte da receita fiscal. Esta definição tem tido acolhimento na realidade portuguesa, sendo referida, nomeadamente, no [Relatório Despesa Fiscal 2017](#), publicado pelo Ministério das Finanças.

78 Em 2007, foi aprovado o Classificador de Benefícios Fiscais, o que permitiu uma maior harmonização e comparabilidade da despesa fiscal a nível nacional, comunitário e internacional, estruturando o reporte da despesa fiscal por “tipo de despesa fiscal” e por “função da despesa fiscal”. Relativamente ao “tipo de despesa fiscal”, o classificador adotado apresenta as seguintes subcategorias: *Isenção Tributária, Dedução à Matéria Coletável, Dedução à Coleta, Diferimento da Tributação, Taxa Preferencial e Outros*. No tocante à “função da despesa fiscal”, o classificador dos benefícios fiscais apresenta uma desagregação por 13 funções, designadamente: *Serviços Gerais da Administração Pública, Defesa, Segurança e Ordem Pública, Assuntos Económicos, Proteção do Ambiente, Serviços de Habitação e Desenvolvimento Coletivo, Saúde, Serviços Recreativos, Culturais e Religiosos, Educação, Proteção Social, Relações Internacionais, Criação Artística e Outras*.

79 No tocante à despesa fiscal em ISP, a base legal que a fundamenta encontra-se definida no Código dos Impostos Especiais de Consumo (CIEC), assumindo, sobretudo, a forma de isenções (artigos 89.º e 90.º), taxas reduzidas (artigo 93.º) e reembolso (artigo 93.º-A).

80 O artigo 89.º do CIEC estabelece as isenções aplicáveis à generalidade dos produtos petrolíferos e energéticos, estabelecendo que:

1 — Estão isentos do imposto os produtos petrolíferos e energéticos que, comprovadamente:

a) sejam utilizados para outros fins que não sejam em uso como carburante ou em uso como combustível, salvo no que se refere aos óleos lubrificantes classificados pelos códigos NC 2710 19 81 a 2710 19 99;

¹⁸ *Tax expenditures in OECD countries*; Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económicos (OCDE), 2010.

- b) sejam utilizados na navegação aérea, com exceção da aviação de recreio privada;
- c) sejam utilizados na navegação marítima costeira e na navegação interior, incluindo a pesca e a aquicultura, mas com exceção da navegação de recreio privada, no que se refere aos produtos classificados pelos códigos NC 2710 19 41 a 2710 19 49 e 2710 19 61 a 2710 19 69;¹⁹
- d) sejam utilizados na produção de eletricidade, de eletricidade e calor (cogeração), ou de gás de cidade, por entidades que desenvolvam tais atividades como sua atividade principal, no que se refere aos produtos classificados pelos códigos NC 2710 19 61 a 2710 19 69, pelo código NC 2711, bem como os produtos classificados pelos códigos NC 2710 19 41 a 2710 19 49, consumidos nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira;²⁰
- e) sejam utilizados em transportes públicos de passageiros, no que se refere aos produtos classificados pelo código NC 2711;²¹
- f) sejam utilizados em instalações sujeitas ao regime de comércio europeu de emissão de licenças de gases com efeitos de estufa (CELE), identificadas no anexo II do Decreto-Lei n.º 38/2013, de 15 de março, ou a um acordo de racionalização dos consumos de energia (ARCE), no que se refere aos produtos energéticos classificados pelos códigos NC 2701, 2702, 2704 e 2713, ao fuelóleo com teor de enxofre igual ou inferior a 1%, classificado pelo código NC 2710 19 61 e aos produtos classificados pelo código NC 2711, com exceção das entidades que desenvolvam a atividade de produção de eletricidade, de eletricidade e calor (cogeração) ou de gás de cidade como sua atividade principal;²²
- g) contidos nos reservatórios normais e nos contentores especiais dos veículos automóveis procedentes de outros Estados membros;
- h) sejam utilizados em operações de dragagem em portos e vias navegáveis, mas com exclusão da extração comercial de areias que não vise o desassoreamento, no que se refere aos produtos classificados pelos códigos NC 2710 19 41 a 2710 19 49 e 2710 19 61 a 2710 19 69;
- i) sejam utilizados no transporte de passageiros e de mercadorias por caminhos de ferro, no que se refere aos produtos classificados pelos códigos NC 2710 19 41 a 2710 19 49;
- j) sejam utilizados como carburantes no âmbito do fabrico, projeto, ensaio e manutenção de aeronaves e embarcações;
- l) sejam utilizados pelos clientes finais economicamente vulneráveis, beneficiários da tarifa social, nos termos do Decreto-Lei n.º 101/2011, de 30 de setembro, no que se refere ao gás natural classificado pelo código NC 2711 21 00.²³

2 – Está isenta do imposto a eletricidade que, comprovadamente, seja:²⁴

- a) utilizada para produzir eletricidade, e para manter a capacidade de produzir eletricidade;²⁵
- b) produzida a bordo de embarcações;²⁶

¹⁹ Redação dada pela Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro.

²⁰ Redação dada pela Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro.

²¹ Redação dada pela Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março.

²² Redação dada pela Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro.

²³ Aditada pela Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro.

²⁴ Aditado pela Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro.

²⁵ Aditada pela Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro.

²⁶ Aditada pela Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro.

c) utilizada para o transporte de passageiros e de mercadorias por via férrea em comboio, metropolitano ou elétrico, e por tróleis;²⁷

d) utilizada pelos clientes finais economicamente vulneráveis, beneficiários de tarifa social, nos termos do Decreto-Lei n.º 138-A/2010, de 28 de dezembro.²⁸

e) utilizada nas instalações previstas na alínea f) do número anterior.²⁹

81 O artigo 90.º do CIEC estabelece as isenções específicas para biocombustíveis, nos seguintes termos:

1 — Beneficiam de isenção total ou parcial do imposto, até ao limite máximo global de 40 000 t/ano, os biocombustíveis puros abaixo indicados, quando produzidos por pequenos produtores dedicados:

a) produtos abrangidos pelos códigos NC 1507 a NC 1518;

b) produtos abrangidos pelos códigos NC 3824 90 55 e NC 3824 90 80 a NC 3824 90 97, para os respetivos componentes produzidos a partir da biomassa;

c) produtos abrangidos pelos códigos NC 2207 20 00 e NC 2905 11 00 que não sejam de origem sintética;

d) produtos obtidos a partir da biomassa, incluindo os produtos abrangidos pelos códigos NC 4401 e NC 4402.

82 Há também isenções para determinadas categorias de agentes utilizadores e que abrangem o ISP e os demais Impostos Especiais sobre o Consumo (IEC). Com efeito, nos termos dos artigos 6.º e 6.º-A do CIEC, são isentas de todos os IEC as compras de produtos destinados a consumo no âmbito de relações diplomáticas ou consulares, organismos internacionais, NATO, acordos internacionais, lojas francas, etc..

83 O n.º 1 do artigo 93.º determina a tributação a taxas reduzidas do gasóleo e do petróleo destinados a certos fins. Os números seguintes deste artigo especificam esses fins.

84 Finalmente, o artigo 93.º-A determina a devolução parcial do ISP suportado por empresas de transporte de mercadorias. A lei fixa o intervalo da quantidade de gasóleo rodoviário elegível para reembolso, por ano e veículo ((25.000 a 40.000 litros), deixando para portaria a fixação da quantidade máxima admissível dentro daquele intervalo.

85 A despesa fiscal em ISP derivada de benefícios fiscais previstos no CIEC ascendeu a 441,4 M€ em 2017, registando um acréscimo de 52,8% face a 2016. Para um maior detalhe sobre a despesa fiscal em ISP em 2016 e 2017, consultar a Caixa 4. Ainda não está disponível informação análoga referente a 2018, uma vez que não se encontra publicado o relatório “Despesa Fiscal 2018” do Ministério das Finanças (o [relatório Despesa Fiscal 2017](#) foi publicado em outubro de 2017).

²⁷ Aditada Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro.

²⁸ Aditada pela Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro.

²⁹ Aditada pela Lei n.º 51/2013, de 24 de julho.

Caixa 4 – Despesa fiscal com ISP em 2016 e 2017

O aumento da despesa fiscal em sede de ISP em 2017, em relação ao montante apurado em 2016, deveu-se essencialmente ao comportamento das seguintes rubricas:

- “Produção de eletricidade ou eletricidade e calor (cogeração)” e Processos eletrolíticos, metalúrgicos e mineralógicos”, com um incremento de 103,6 M€ (+141,3%), que teve por base a maior utilização de carvão na produção de eletricidade em consequência da seca extrema sentida no país em 2017;
- “Processos eletrolíticos, metalúrgicos e mineralógicos”, que, devido à evolução positiva em 2017 da atividade industrial, registaram um aumento de 13,6 M€ (+17,7%);
- “Empresas de transporte de mercadorias”, rubrica que foi introduzida em 2017 em virtude da entrada em vigor no último semestre de 2016 deste benefício fiscal, motivo pelo qual em 2017 se registou um valor de 25,1 M€ bastante superior ao apurado em 2016 (apenas 0,1 M€).

Tabela 10 – Despesa Fiscal em ISP
(em milhões de euros e em percentagem)

DESIGNAÇÃO Despesa ISP	LEGISLAÇÃO	2016		2017		Variação 2016/2017	
		M€	%	M€	%	M€	%
Relações internacionais (diplomatas, organismos internacionais, NATO, acordos internacionais)	Art.º 6, n.º 1, a), b), c) e d) e n.º 2 do CIEC	0,7	0,2	1,0	0,2	0,3	50,4
Navegação marítima e costeira e navegação interior (inclui a pesca)	Art.º 89, n.º 1, c) e h) e Art.º 93, n.º 1 e b) do CIEC	24,9	8,6	26,7	6,0	1,8	7,2
Produção de eletricidade ou de eletricidade e calor (co-geração)	Art.º 89, n.º 1, d) do CIEC	73,3	25,4	176,9	40,1	103,6	141,3
Processos eletrolíticos, metalúrgicos e mineralógicos	Art.º 89, n.º 1, f) e n.º 2, e) do CIEC	77,2	26,7	90,8	20,6	13,6	17,7
Veículos de tração ferroviária	Art.º 89, n.º 1, i) e n.º 2, c) e Art.º 93, n.º 1 e 3, d) do CIEC	8,5	2,9	8,1	1,8	-0,4	-5,0
Tarifa Social	Art.º 89, n.º 1, l) e n.º 2, d) do CIEC	-	-	1,7	0,4	1,7	-
Veículos de transporte público	Art.º 89, n.º 1, e) do CIEC	-	-	1,7	0,4	1,7	-
Equipamentos agrícolas	Art.º 93, n.º 1 e 3, a) e c) do CIEC	86,9	30,1	93,2	21,1	6,3	7,3
Motores fixos	Art.º 93, n.º 1 e 3, e) do CIEC	3,0	1,0	3,0	0,7	0,0	-1,9
Motores frigoríficos	Art.º 93, n.º 1 e 3, f) do CIEC	1,1	0,4	1,1	0,3	0,0	7,4
Aquecimento	Art.º 93, n.º 1 e 4 do CIEC	12,7	4,5	11,8	2,7	-0,9	-6,8
Biocombustíveis	Art.º 90 do CIEC	0,6	0,2	0,3	0,1	-0,3	-45,6
Empresas de Transporte de mercadorias	Art.º 93º-A do CIEC	-	-	25,1	5,7	25,1	-
TOTAL		288,9	100,0	441,4	100,0	152,5	52,8

Fonte: Conta Geral do Estado de 2017, Anexo IV na Secção VII.5.

V.2 Imposto sobre o Valor Acrescentado dos combustíveis

V.2.1 Receita de IVA

86 A UTAO solicitou à Autoridade Tributária e Aduaneira informação específica sobre a carga fiscal que recai sobre os combustíveis, designadamente os montantes previstos e executado (2016, 2017 e 1.º trimestre de 2018) relativos ao Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA). A AT disponibilizou elementos (estimativas e previsões) relativa à receita de Imposto sobre o Valor Acrescentado dos combustíveis gasóleos rodoviários e gasolinas

para o período solicitado — constam da Tabela 15, p. 69. No entanto, após uma análise aos dados recebidos, os mesmos suscitaram à UTAO algumas reservas. Em primeiro lugar, os montantes de receita de IVA indicados para 2016 e 2017 foram calculados recorrendo a preços médios de venda unitários e quantidades anuais, não refletindo, assim, a variação de preço e quantidades ao longo do ano. Em segundo lugar, a previsão para 2018 assumia que a procura daqueles combustíveis cresceria à mesma taxa que o GPEARI do Ministério das Finanças previra para a procura interna em 2018 (2,6%), não sendo indicada uma previsão específica para a procura daqueles combustíveis. Em terceiro lugar, a receita de IVA apresentada corresponde aos combustíveis com maior representatividade em termos de vendas, mas estes montantes não deixam de representar apenas uma parte do valor total da receita de IVA com os combustíveis. Finalmente, e esta foi a reserva principal, a análise de fiabilidade da UTAO exposta na Subsecção VII.6.2 demonstrou que a estimativa de IVA para os anos de 2016 e 2017 recebida da AT é incompatível com a receita do agregado “ISP+CSR” apurado no encerramento de contas realizado pela autoridade orçamental, a DGO, e auditado pelo Tribunal de Contas.

87 A UTAO optou então por elaborar uma estimativa própria de receita de IVA sobre os produtos petrolíferos e energéticos para os anos de 2016, 2017 e 1.º semestre de 2018.

Para tal, consultou a informação da DGEG sobre preços, cargas fiscais por unidade de produto e volumes transacionados, recorrendo à Internet e a pedidos formais de dados complementares. Deu-se conta que não existe a informação primária indispensável para estimar o IVA gerado por todos os produtos petrolíferos e energéticos. A base de incidência mais alargada que conseguiu trabalhar é constituída por gasolina sem chumbo simples de 95 octanas, gasolina sem chumbo aditivada de 95 octanas, e gasóleos rodoviários simples e aditivado, e a restrição foi determinada pela cobertura de preços disponível na publicação DGEG (2018), disponível na Internet.³⁰ Esta apresenta os preços médios das duas variantes da gasolina de 95 octanas e os preços médios das duas variantes de gasóleo rodoviário, mas não os preços de cada variante. Extraíram-se, então, as componentes de ISP+CSR e IVA por litro para os agregados “gasolina sem chumbo de 95 octanas” e “gasóleo rodoviário”. A DGEG respondeu ao pedido escrito com a informação sobre quantidades reunida no quadro da Secção VII.3, p. 66. A conjugação desta informação através da metodologia exposta na Caixa 5 permitiu estimar a receita cobrada de IVA sobre gasolinas e gasóleos rodoviários.

88 É importante esclarecer que a estimativa que a UTAO produziu tem por base um conjunto de pressupostos, nomeadamente: i) a estimativa corresponde à cobrança em Portugal Continental, não incluindo as Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores; ii) no cálculo da estimativa, foi utilizado o volume de vendas (em litros) correspondente à totalidade do mercado interno, que inclui postos de abastecimentos públicos, privados e cooperativas, assim

³⁰ DGEG (2018), [Combustíveis fósseis: Estatísticas Rápidas — junho de 2018](#), n.º 156, setembro, Lisboa: Direção-Geral de Energia e Geologia.

como estaleiros, clientes industriais, etc.; iii) O IVA é um imposto plurifásico, sendo que não foi possível aferir o montante das deduções ao abrigo das exceções previstas no artigo 21.º do Código do IVA, nomeadamente a dedução parcial ou total deste imposto no caso de viaturas ligeiras de passageiros e de transportes públicos; iv) ficam de fora da estimativa vários combustíveis, como GPL auto, gasóleo colorido e de aquecimento e gases butano e propano, já para não falar dos outros produtos petrolíferos e energéticos.

Caixa 5 – Metodologia utilizada no cálculo da estimativa de IVA

A UTAO, na construção da estimativa de IVA sobre as gasolinas e o gasóleo rodoviário para os anos de 2016, 2017 e 1.º semestre de 2018, utilizou a seguinte metodologia:

$$IVA\ anual_j = \sum_{i=1}^{12} x_i^j * y_i^j \quad , \quad j = 2016, 2017$$

$$IVA\ semestral_j = \sum_{i=1}^6 x_i^j * y_i^j \quad , \quad j = 2017, 2018$$

x_i — Valor médio unitário de IVA, em €/litro durante o mês i ;

y_i — Quantidade de litros vendidas no mês i .

**Tabela 11 – Estimativa da UTAO para a receita de IVA sobre os combustíveis:
2016, 2017 e 1.º semestre de 2018 — Portugal continental**
(em milhões de euros e em percentagem)

Receita de IVA	2016	2017	Variação homóloga		2017 1.º Semestre	2018 1.º Semestre (previsão)	Variação homóloga	
			M€	%			M€	%
Gasolinas	354	359	5	1,3	172	179	7	3,8
Gasóleo rodoviário	1071	1199	128	11,9	578	613	34	5,9
Total	1426	1558	132	9,3	751	791	41	5,4

Fontes: Direção-Geral de Energia e Geologia e metodologia da UTAO | Notas: A receita de IVA refere-se apenas a gasolina sem chumbo de 95 octanas e gasóleo rodoviário, ambos nas variantes simples e aditivada.

89 A UTAO estima, assim, que a receita de IVA decorrente da venda de gasolinas de 95 octanas e gasóleos rodoviários tenha aumento 9,3% em 2017, face ao ano anterior. A receita de IVA com gasolinas e gasóleos rodoviários deverá ter ascendido a cerca de 1558 M€ em 2017, valor que, em relação a 2016 (1426 M€), representa um incremento em cerca de 132 M€ (+9,3%). Em termos desagregados, por combustível, o aumento terá sido mais acentuado ao nível dos gasóleos rodoviários (+11,9%) do que nas gasolinas sem chumbo de 95 octanas (+1,3%). A receita de IVA proveniente da venda destas gasolinas terá ascendido a 359 M€ em 2017, tendo registado um acréscimo de cerca de 5 M€ face ao registado em 2016 (Tabela 11). Este crescimento reflete, por um lado, o efeito-quantidade em razão da diminuição da quantidade de gasolina vendida (-3,3%) em 2017 que mitigou parcialmente o efeito-preço, uma vez que o aumento do preço médio das gasolinas foi de 5,9% em 2017. O IVA resultante da venda

de gasóleo rodoviário terá ascendido a 1199 M€ em 2017, o que representa um aumento de cerca de 128 M€ ou +11,9 % em relação a 2016. Para este resultado, terá contribuído o impacto favorável do efeito-quantidade, uma vez que, em 2017, registou-se um aumento da quantidade vendida de gasóleo rodoviário (+ 2,3%). Porém, o maior contributo terá vindo do efeito-preço, já que, durante esse ano, o preço médio do gasóleo rodoviário subiu 9,7%, em grande parte pelo contributo da componente antes de impostos, que registou uma variação média anual de 15,7%.

90 Relativamente ao 1.º semestre de 2018, a UTAO estima que a receita de IVA proveniente da venda de combustíveis, em termos homólogos, tenha aumentado 5,4%. A receita de IVA com gasolinas e gasóleo rodoviário deverá ter ascendido a cerca de 791 M€ no 1.º semestre de 2018, valor que representa um incremento em cerca de 41 M€ (+5,4%) em relação ao contabilizado no 1.º semestre de 2017 (751 M€). Por categoria de combustível, ter-se-á registado um acréscimo mais acentuado ao nível do gasóleo rodoviário (+5,9%) do que nas gasolinas (+3,8%). A receita de IVA proveniente da venda de gasolinas terá ascendido a 179 M€ no 1.º semestre de 2018, correspondendo a um acréscimo de cerca de 7 M€ em relação ao período homólogo. Para este crescimento, terá contribuído essencialmente a componente preço, uma vez que se registou um aumento do preço médio da gasolina de 3,9%, em contraponto com a diminuição das quantidades vendidas de gasolina (- 1,3%) em relação ao 1.º semestre de 2017. O IVA resultante da venda de gasóleo rodoviário terá ascendido a 613 M€ no 1.º semestre de 2018, o que representa um aumento de cerca de 34 M€ (+ 5,9%) em relação ao período homólogo de 2017. Para este resultado, terá contribuído o impacto favorável do efeito-preço. No 1.º semestre de 2018, registou-se uma diminuição da quantidade vendida de gasóleo rodoviário (- 0,3%). Contudo, o preço médio do gasóleo rodoviário registou um crescimento de 5,9%, em grande parte pelo contributo da componente antes de impostos, que registou uma variação média semestral positiva de 10%.

V.2.2 Consignações da receita de IVA

91 Parte da receita anual obtida com o Imposto sobre Valor Acrescentado é consignada para o desenvolvimento do turismo regional e financiamento da despesa no âmbito dos subsistemas de solidariedade e proteção familiar da Segurança Social. Em 2017 e 2018, foi estabelecido em Orçamento do Estado a consignação de uma parte da receita com o IVA (16,4 M€), no sentido de financiar o desenvolvimento do turismo regional. O valor consignado é transferido do subsector Estado para o Instituto do Turismo de Portugal, I.P., que, por sua vez, procede à distribuição da respetiva verba pelas entidades regionais de turismo de acordo com legislação em vigor (Tabela 12). Paralelamente, é afeto ao subsector dos Fundos de Segurança Social o produto da receita do IVA resultante do aumento da taxa normal operado em períodos anteriores e de acordo com a legislação que estabelece as formas de financiamento do sistema de segurança social (Tabela 12). A consignação (denominada como IVA

social) é efetivada através de transferências para o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P., com o objetivo de financiar a realização da despesa com prestações sociais no âmbito dos subsistemas de solidariedade e proteção familiar (ex. Rendimento Social de Inserção, Abono de Família, Prestações de Parentalidade, etc.). Sublinha-se que os valores constantes da Tabela 12 se referem à consignação a retirar da receita líquida do IVA cobrados sobre todos os bens e serviços a ele sujeitos e não apenas ao IVA originado nas gasolinas e gasóleos rodoviários. Se se quiser ter uma ideia da contribuição destes produtos para o financiamento daquelas consignações, atente-se que a totalidade da receita cobrada líquida no território continental em 2017 ascendeu a 16 001,4 M€ (conforme Conta Geral do Estado de 2017). Os 1557,8 M€ de IVA originado nas gasolinas e gasóleos rodoviários (Tabela 11), constituindo 9,7% da receita total de IVA, terão contribuído com 79,2 M€ para as consignações de IVA.

Tabela 12 – Receitas gerais de IVA consignadas a entidades beneficiárias em 2017 e 2018
(milhões de euros)

Designação	Classificação Económica de Receita	Beneficiários	Fundamento Legal	2017	2018
				CGE	OE
Transferência do IVA para o desenvolvimento do turismo regional	02.01.02.01.97	Turismo de Portugal	Lei n.º33/2013 de 16 de maio, Art. 204.º da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro (LOE 2017) e Art. 239.º da Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro (LOE 2018).	16,4	16,4
Transferência de IVA para a Segurança Social	02.01.02.01.98	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social	Artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 367/2007, de 2 de novembro, Art. 98.º da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro (LOE 2017) e Art. 120.º da Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro (LOE 2018).	796,8	823,9

Fonte: DGO e Autoridade Tributária (lista de receita gerais consignadas a entidades beneficiárias a que se refere a Circular Conjunta n.º 1/DGO/AT/2017), Relatório da Conta Geral do Estado — exercício de 2017. | Nota: Os valores de transferências em 2018 são os estabelecidos no Orçamento de Estado, aprovado pela Lei 114/2017, de 29 de dezembro.

V.2.3 Despesa fiscal em IVA

92 À semelhança do ISP, também no IVA existe despesa fiscal. De acordo com a informação constante do relatório mais recente sobre despesa fiscal ([Relatório Despesa Fiscal 2017](#)), os benefícios em sede deste imposto ascenderem a 7024 M€ no Continente e 419 M€ nas Regiões Autónomas — Tabela 13. Constituíram 44% da receita cobrada líquida no primeiro caso e 64% no segundo.

93 A classificação da despesa fiscal em sede de IVA não permite evidenciar a componente diretamente relacionada com os produtos combustíveis. Não é possível, por exemplo, saber se há sujeitos passivos isentos de IVA ou beneficiários de taxas de tributação reduzida ou intermédia nas transações que realizam com combustíveis e, ainda menos, com produtos petrolíferos e energéticos em geral. Os próximos parágrafos interpretam a classificação possível dos benefícios em sede da totalidade dos bens e serviços sobre os quais o imposto incide.

94 Em 2017, a despesa fiscal em sede de IVA ascendeu a 7443 M€ (3,8% PIB) na globalidade do território nacional. Por tipo de despesa fiscal, a componente mais expressiva teve origem na taxa preferencial, que valeu 7323,5 M€ em 2017, tendo registado um crescimento de 15,2% neste ano. Esta componente expressa o valor de IVA que poderia ter sido cobrado caso a tributação às taxas reduzida e intermédia tivesse sido feita à taxa normal, uma estimativa baseada em hipóteses técnicas muito difíceis. De acordo com o relatório “[Despesa Fiscal 2017](#)”, do Ministério das Finanças, o aumento em 2017 deveu-se à recuperação da procura interna.³¹ Em contrapartida, a componente “isenção tributária” registou um decréscimo de 0,9% em 2017.

Tabela 13 – Despesa fiscal em sede de IVA, por tipo e por função da despesa fiscal

Despesa Fiscal em sede de IVA	2014			2015			2016			2017			Variação Homóloga (%) (Adm. Públicas)		
	Estado	AdR	Adm. Públicas	Estado	AdR	Adm. Públicas	Estado	AdR	Adm. Públicas	Estado	AdR	Adm. Públicas	2014/15	2015/16	2016/17
1. Por tipo de Despesa Fiscal	5.508,2	361,5	5.869,7	5.809,3	374,0	6.183,3	6.093,4	386,5	6.479,9	7.023,8	418,9	7.442,7	5,3	4,8	14,9
Isenção tributária	111,7	2,0	113,7	94,1	1,9	96,0	118,2	2,1	120,3	116,9	2,3	119,2	-15,6	25,3	-0,9
Taxa preferencial	5.396,5	359,5	5.756,0	5.715,2	372,1	6.087,3	5.975,2	384,4	6.359,6	6.906,9	416,6	7.323,5	5,8	4,5	15,2
2. Por função da Despesa Fiscal	5.508,2	361,5	5.869,7	5.809,3	374,0	6.183,3	6.093,4	386,5	6.479,8	7.023,8	418,9	7.442,7	5,3	4,8	14,9
Defesa	38,2	-	38,2	33,6	-	33,6	57,8	-	57,8	46,0	-	46,0	-12,0	72,0	-20,4
Segurança e ordem pública	3,3	-	3,3	3,1	-	3,1	3,3	-	3,3	4,5	-	4,5	-6,1	6,5	36,4
Assuntos económicos	5.396,7	359,5	5.756,2	5.715,7	372,1	6.087,8	5.976,1	384,6	6.360,7	6.908,0	416,8	7.324,8	5,8	4,5	15,2
Serviços recreativos, culturais e religiosos	12,4	0,5	12,9	12,9	0,8	13,7	9,1	0,5	9,6	13,0	0,5	13,5	6,2	-29,9	40,6
Proteção social	46,7	1,5	48,2	34,1	1,1	35,2	36,8	1,3	38,1	43,3	1,6	44,9	-27,0	8,2	17,8
Relações internacionais	10,8	-	10,8	9,9	-	9,9	10,3	-	10,3	9,0	-	9,0	-8,3	4,0	-12,6

Por memória:													Variação homóloga (%) (Adm. Públicas)		
	Adm. Central	AdR	Adm. Públicas	Adm. Central	AdR	Adm. Públicas	Adm. Central	AdR	Adm. Públicas	Adm. Central	AdR	Adm. Públicas	2014/15	2015/16	2016/17
3. Receita de IVA	13.837	631	14.468	14.859	629	15.488	15.098	676	15.774	16.001	660	16.662	7,1	1,8	5,6

Por memória:													Variação anual (p.p. do PIB) (Adm. Públicas)		
	Adm. Central	AdR	Adm. Públicas	Adm. Central	AdR	Adm. Públicas	Adm. Central	AdR	Adm. Públicas	Adm. Central	AdR	Adm. Públicas	2014/15	2015/16	2016/17
Despesa fiscal em sede de IVA (% do PIB)	3,2	0,2	3,4	3,2	0,2	3,4	3,3	0,2	3,5	3,6	0,2	3,8	0,05	0,04	0,35

Fonte: Ministério das Finanças, Relatório Despesa Fiscal 2017, INE e cálculos da UTAO.

95 Por funções, assume particular relevo a despesa fiscal relativa a assuntos económicos, em que se insere o montante apurado como diferencial das taxas do IVA no Contínente (derivado da tributação às taxas reduzida e taxa intermédia). Em síntese, a receita teórica de IVA que não foi cobrada em virtude das opções políticas na parametrização do imposto resulta de (Tabela 14):

- Diferencial de taxas de IVA;
- Restituições de IVA suportadas por:
 - i. Missões diplomáticas e organismos internacionais;
 - ii. Comunidades religiosas e Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS);

³¹ Afirmação na p. 18 da fonte. Causa estranheza que o crescimento anual na ordem dos 15% se deva à expansão da procura interna, quando as contas nacionais apuradas pelo INE indicam que o consumo privado cresceu nominalmente apenas 4,9% em 2017 — Quadro A.1.2.1.17 [da base de dados de contabilidade nacional \(SEC 2010\) no portal do INE](#).

- iii. Forças Armadas, Forças e Serviços de Segurança, Associações e Corpos de Bombeiros;
 - iv. Partidos políticos;
 - v. Regime *forfetário* dos Produtores Agrícolas;
- Isenções de imposto concedidas nas importações, transmissões no mercado nacional e aquisições intracomunitárias de veículos automóveis, efetuadas por deficientes (correspondente a IVA na vertente aduaneira).

Tabela 14 – Legislação subjacente à despesa fiscal em sede de IVA

Designação	Legislação
Diferencial de taxas (taxas reduzida e intermédia)	CIVA - Código do IVA, artigo 18.º
Automóveis para deficientes	Decreto-Lei n.º 394-B/84, de 26 de dezembro
Missões diplomáticas	Decreto-Lei n.º 394-B/84, de 26 de dezembro; Decreto-Lei n.º 143/86, de 16 de junho
Comunidades religiosas	Decreto-Lei n.º 20/90, de 13 de janeiro
IPSS - Instituições Particulares de Solidariedade Social	Decreto-Lei n.º 84/2017, de 21 de julho
Forças Armadas, Forças e Serviços de Segurança, Associações de Bombeiros	Decreto-Lei n.º 84/2017, de 21 de julho Decreto-Lei n.º 113/90, de 5 de abril
Partidos Políticos	Lei n.º 19/2003, de 20 de junho
Regime Forfetário dos Produtores Agrícolas	CIVA - Código do IVA, artigo 59.º-A e 59.º-E
Rede Portuguesa de Museus	CIVA - Código do IVA, artigo 15.º, n.º 10, alínea c)

Fonte: Ministério das Finanças, relatório *Despesa Fiscal 2017*.

VI Conclusões

96 A evidência e as justificações carreadas no presente relatório alicerçam as seguintes conclusões:

- i. Em 2017, registou-se uma subida no preço médio do petróleo nos mercados mundiais, em resultado da restrição na produção e do aumento da procura. Com efeito, o preço médio por barril do *dated brent* aumentou 21,6%, de 39,4 EUR em 2016 para 47,9 EUR em 2017. No 1.º semestre de 2018, o preço médio por barril do *dated brent* acentuou a tendência de subida (+22%), atingindo 58,5 EUR.
- ii. Em Portugal, 2017 registou uma diminuição no volume de vendas de gasolina de 95 octanas (simples e aditivada) largamente compensado por um aumento de dimensão superior, em termos de quantidades medidas em toneladas, na venda de gasóleo rodoviário (simples e aditivado) face ao registado em 2016. Em termos percentuais, a quantidade vendida de gasolina diminuiu 2,0%, enquanto a quantidade vendida de gasóleo rodoviário aumentou 2,2%. No 1.º semestre de 2018, em termos homólogos, registou-se novo aumento no consumo do gasóleo rodoviário (+2,1%) e uma redução do consumo de gasolina (-1,1%).
- iii. O preço médio de venda ao público dos combustíveis aumentou em 2017 face a 2016, quer no caso da gasolina simples 95 (+0,0952€/litro; +7,0%) quer no caso do gasóleo simples (+0,1233 €/litro; +11,0%). No 1.º semestre de 2018, registou-se um novo aumento no PVP, tanto no caso da gasolina simples 95 (+0,0626 €/litro; +4,3%) quer no caso do gasóleo simples (+0,0748 €/litro; +6,0%).
- iv. O preço médio antes de impostos aumentou em 2017 em 0,0938 €/litro (+21,1%) para a gasolina simples 95 e 0,0853 €/litro (18,6%) para o gasóleo simples. Sublinhe-se que: i) a evolução dos preços médios antes de impostos encontra-se em linha com a variação do preço do petróleo nos mercados internacionais; e ii) a subida no preço médio de venda ao público em 2017 reflete, sobretudo, o aumento no preço médio antes de impostos; 98,5% no caso da gasolina simples 95 e 69,2% no caso do gasóleo simples. No 1.º semestre de 2018, a subida no preço médio antes de impostos foi a componente que mais contribuiu para o aumento do PVP.
- v. Entre 2016 e 2017, o peso da tributação sobre os combustíveis no preço de venda ao público caiu 4,3 p.p. no caso da gasolina simples 95 e 2,9 p.p. no do gasóleo simples. No 1.º semestre de 2018, em comparação com o período homólogo, verificou-se, igualmente, uma diminuição (1,3 p.p. no caso da gasolina simples 95 e 1,7 p.p. no do gasóleo simples). Este resultado (de redução) é essencialmente devido ao efeito de base gerado pelo aumento do peso da componente PST no preço de venda ao público:
 - a. Em 2016, a proporção de impostos (IVA, ISP e CSR) incorporada no preço da gasolina simples 95 era de 67,5% do preço médio de venda ao público, tendo esta proporção diminuído para 63,2% no ano de 2017 e 61,9% no 1.º semestre de 2018.

- b. Relativamente ao gasóleo simples, a proporção de impostos (IVA, ISP e CSR) incorporada no preço era de 59,1% do preço médio de venda ao público, tendo este peso baixado para 56,2% no ano de 2017 e 54,5% no 1.º semestre de 2018.
- vi.** No período compreendido entre janeiro de 2016 e janeiro de 2019, a carga unitária de ISP e CSR registou um acréscimo em termos relativos de 3,5% em todas as variantes de gasolina (incluindo a aditivada de 98 octanas) e 19,7% nas duas variantes de gasóleo rodoviário.
- vii.** O segundo maior contributo para a receita anual com impostos indiretos no subsetor Estado advém da receita com o Imposto sobre os Produtos Petrolíferos e Energéticos, que em 2016, 2017 e 2018 (previsão) representa 14,2%, 13,7% e 14,3%, respetivamente.
- viii.** A receita de ISP (incluindo o adicionamento sobre emissões de CO₂) e CSR decorrente de todos os produtos petrolíferos e energéticos a eles sujeitos (lista que vai além dos combustíveis) ascendeu a 3366 M€ em 2017, tendo registado um crescimento homólogo de 1,2% (+40 M€) face à receita obtida em 2016, no valor de 3326 M€. ³² Em 2017, a receita arrecadada com este imposto ficou 53 M€ abaixo do valor previsto no OE/2017. Em 2018, a receita de ISP terá registado, em termos homólogos, uma variação positiva de 1,7% (+58M€), embora situando-se 3,7% (- 130 M€) abaixo do previsto no OE/2018.
- ix.** A receita fiscal obtida através de adicionamento sobre as emissões de CO₂, obtida em 2015 fixou-se em 84 M€, tendo registado um incremento para 134 M€ em 2016, influenciada pelo aumento do valor unitário imputado aos produtos sujeitos a esta tributação. Em 2017 e 2018, a variação na receita foi diminuta em comparação com os períodos homólogos, sendo que para o ano de 2019, com entrada em vigor a partir de 1 de janeiro de 2019 de um novo aumento do valor unitário, se prevê um incremento significativo da receita arrecadada através de adicionamento sobre as emissões de CO₂ e que terá uma consignação expressiva para cofinanciar os passes de transportes coletivos de passageiros (mais no parágrafo xii abaixo).
- x.** O valor da Contribuição de Serviço Rodoviário que incide sobre os combustíveis não sofre alterações desde 2015, sendo esta uma razão para a relativa estabilização da receita obtida com este imposto no período de 2015 a 2018, pelo que a variação durante este período na receita arrecadada é justificada inteiramente pelas alterações nas quantidades comercializadas dos combustíveis sobre os quais recai este imposto.
- xi.** A criação da CSR teve subjacente o princípio da neutralidade fiscal. Este requisito foi respeitado no momento em que a CSR entrou em vigor (1 de janeiro de 2008), registando-se uma diminuição numericamente igual nas taxas de ISP sobre os produtos sujeitos igualmente a CSR. Contudo, após janeiro de 2012, registaram-se acréscimos na CSR que não foram compensados por reduções equivalentes no ISP, sendo o mais relevante o ocorrido em janeiro de 2015, que se traduziu numa incidência fiscal de +2 cêntimos/litro nas gasolinas e nos gasóleos rodoviários.

³² A receita de ISP em 2015, 2016 e 2018 encontra-se ajustada de acordo com as explicações dadas nos parágrafos 58 e 59.

- xii.** A receita fiscal com origem nos impostos CSR e ISP é parcialmente consignada a entidades, para financiamento de políticas públicas. A receita da CSR, líquida da comissão de serviço da AT, está consignada à empresa pública Infraestruturas de Portugal; em 2017, atingiu o montante 680,5 M€, sendo esta receita própria da concessionária canalizada para o financiamento de atividades como a construção, conservação e alargamento da rede rodoviária nacional. O Fundo Florestal Permanente, o Fundo Ambiental e o IFAP são entidades beneficiárias de consignações parciais de receita com ISP (incluindo o adicionamento sobre as emissões). No caso do Fundo Florestal, a consignação (até 30 M€), visa apoiar, de uma forma integrada, a gestão florestal sustentável. Ao IFAP, está reservado em cada ano um valor até 10 M€, para contrapartida nacional nos Programas PDR 2020 e MAR 2020. O Fundo Ambiental dispõe anualmente de uma consignação parcial de receita arrecadada com ISP, de acordo com a legislação que em 2016 criou este fundo. Esta verba (21 M€ em 2017) é consignada com a finalidade de apoiar políticas ambientais em áreas como alterações climáticas e recursos hídricos. O OE/2019, na versão aprovada pela Assembleia da República, criou uma nova consignação; são 104 M€ a retirar do produto do adicionamento sobre as emissões de CO₂ para entregar ao Fundo Ambiental com o propósito específico de o mesmo utilizar esta verba no financiamento do Programa de Apoio à Redução Tarifária nos transportes públicos.
- xiii.** Parte da receita anual obtida com o Imposto sobre Valor Acrescentado é consignada para o desenvolvimento do turismo regional (16,4 M€ em 2017 e 2018) e financiamento de despesa em prestações sociais no âmbito dos subsistemas de solidariedade e proteção familiar da Segurança Social, sendo que esta consignação denominada como IVA Social correspondeu em 2017 e 2018 a 796,8 M€ e 823,9 M€, respetivamente.
- xiv.** A despesa fiscal em ISP com origem em benefícios fiscais previstos no Código dos Impostos Especiais de Consumo registou em 2017 um acréscimo de 52,9%, ascendendo a 441,4 M€.
- xv.** A receita de IVA sobre os combustíveis (gasolina sem chumbo de 95 octanas e gasóleo rodoviário, ambos nas variantes simples e aditivada), na estimativa da UTAO, terá atingido a cifra de 1558 M€ em 2017, um incremento de cerca de 9,3% (+132 M€) face ao ano anterior, proveniente maioritariamente do gasóleo rodoviário em resultado do aumento do preço médio dos combustíveis (efeito-preço) e das quantidades vendidas (efeito-quantidade). No primeiro semestre de 2018, a UTAO estima que a receita com o IVA resultante da venda daqueles combustíveis rodoviários tenha registado um aumento de 5,4% em termos homólogos em virtude da evolução crescente do preço médio antes de impostos, registando uma ligeira descida nas quantidades vendidas.

VII Anexos

VII.1 Anexo I — Requerimento “Novo estudo da UTAO sobre a receita fiscal dos combustíveis”



Exma. Senhora
Presidente da Comissão de Orçamento,
Finanças e Modernização Administrativa
Deputada Teresa Leal Coelho

Assunto: Novo estudo da UTAO sobre a receita fiscal dos combustíveis

Há pouco mais de 1 ano, a Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) divulgou a sua Informação Técnica n.º 10/2017 intitulada “*Análise da Receita Fiscal dos Combustíveis em 2016*”.

Através da referida informação, os Portugueses ficaram a saber que a receita de IVA decorrente da venda de combustíveis (gasolina e gasóleo rodoviários) caiu 4,7% em 2016, o que significou uma diminuição de 65 M€. No entanto, o estudo também apontou para um “*aumento homólogo de 313 M€ (+10,7%)*” com o ISP nesse mesmo ano.

Deste modo, e de acordo com a informação em causa, conclui-se que o aumento da arrecadação com ISP superou largamente a queda da arrecadação com IVA, tendo o Estado obtido assim, em termos líquidos, mais 248 M€ com estes impostos. Isto significa que não existiu qualquer neutralidade fiscal ao nível da receita com os combustíveis em 2016; uma clara contradição face à promessa do Governo

A bem da transparência, bem como, do esclarecimento dos Portugueses, importa agora que a UTAO realize uma análise da receita fiscal dos combustíveis relativa a 2017; ano em que o total da carga fiscal no nosso País atingiu, precisamente, o valor mais elevado de sempre (34,7% do PIB). Caso seja possível, esse estudo deverá também contemplar informação já disponível relativa ao ano de 2018.



Assim, face ao exposto, e ao abrigo das disposições regimentais e constitucionais, o Grupo Parlamentar do CDS-PP vem requerer que a UTAO realize um estudo detalhado sobre a evolução da receita fiscal de 2017 resultante dos impostos sobre os combustíveis (ISP e IVA), identificando e desagregando as suas diferentes componentes e os respetivos contributos, à semelhança do que foi realizado na Informação Técnica n.º 10/2017. Caso seja possível, esse estudo deverá também contemplar informação já disponível relativa ao ano de 2018.

Assembleia da República, 24 de Maio de 2018

Os Deputados,

Cecília Meireles

João Almeida

VII.2 Anexo II — Direção-Geral de Energia e Geologia: vendas mensais de produtos de petróleo: 2016, 2017 e 1.º Semestre de 2018



Direção-Geral de Energia e Geologia
Direção de Serviços de Planeamento Energético e Estatística

Vendas Mensais de Produtos de Petróleo em Portugal 2016

unidade: tonelada

Mercado Interno	Janeiro	Fevereiro	Março	Abril	Maió	Junho	Julho	Agosto	Setembro	Outubro	Novembro	Dezembro	TOTAL
Butano	16.073	22.650	23.452	26.780	26.184	25.445	28.510	29.286	17.497	13.898	16.215	21.576	267.566
Propano	51.386	48.282	47.470	46.897	50.582	44.477	40.558	42.164	43.340	41.728	47.570	60.915	565.371
Gás Auto	2.643	2.626	2.810	2.728	2.820	2.677	3.092	3.089	2.893	2.822	2.903	3.334	34.436
Propileno		6	6	3	10	4	9		5		21		66
Gasolina s/ Chumbo 98 (a)	5.510	5.320	6.222	6.041	6.136	6.476	7.287	9.509	6.524	6.023	6.113	5.525	76.687
Gasolina s/ Chumbo 95 (b)	76.187	72.975	83.218	80.473	81.125	82.033	89.928	96.356	83.051	79.164	77.051	74.309	975.871
Nafta Química	63.559	56.562	66.516	52.714	47.734	47.921	46.958	46.640	54.664	40.864	63.062	53.967	641.160
Petróleo Iluminante	5	1	16	20	52	128	119	64	28	7	9	8	458
Petróleo Carburante	7	7	40	7	17	40	77	27	10	8	7	4	250
Gasóleo Rodoviário (c)	333.539	323.880	366.293	359.477	365.602	362.998	377.672	405.058	372.307	362.894	360.534	361.056	4.351.310
Gasóleo colorido e marcado destinado a aquecimento	12.409	12.160	9.662	7.723	3.514	2.405	2.669	3.932	4.332	8.025	13.184	13.410	93.425
Gasóleo colorido e marcado, exceto o destinado a aquecimento	15.711	16.389	20.788	22.671	25.856	28.685	22.568	23.397	25.457	25.496	25.201	22.212	274.433
Thin-Fuel-Oil	1.173	1.586	1.445	1.790	1.301	1.410	4.541	3.367	1.706	6.370	7.615	5.396	37.700
Thick-Fuel-Oil 1%S	26.858	35.141	37.583	28.896	33.078	31.067	27.678	31.090	33.028	29.386	37.969	29.313	381.086
Matéria Prima de Aromáticos	1.192	1.473	1.687	1.113	1.773	1.430	1.302	1.200	1.380	1.611	5.424	4.396	23.982
Coque de petróleo	28.342	26.246	39.759	27.171	35.570	34.745	41.142	25.489	18.104	20.539	19.417	17.772	334.296
Lubrificantes	3.400	3.687	4.961	3.967	4.126	4.207	3.910	2.569	3.428	4.166	3.227	4.093	45.739
Asfaltos	11.861	13.304	16.961	13.398	15.876	20.690	21.955	18.933	23.116	19.189	20.792	16.586	212.660
Parafinas	955	909	740	751	924	973	911	459	1.064	1.147	604	482	9.921
Solventes	260	287	291	206	664	608	622	691	732	509	631	493	5.995

Fonte: Direção-Geral de Energia e Geologia, Estatísticas Petróleo e Derivados – Vendas Mensais, disponível online em: <http://www.dgeg.gov.pt/>; no separador "Planeamento e Estatística" / "Estatísticas e Preços" / "Petróleo e Derivados" / "Vendas de Combustíveis" / "Mensais". | Notas: (a) Inclui a gasolina 98 especial. | (b) Inclui a gasolina simples 95. | (c) Inclui o gasóleo simples, o gasóleo especial e biodiesel incorporado.

Vendas Mensais de Produtos de Petróleo em Portugal 2017
(dados provisórios)

unidade: tonelada

Mercado Interno	Janeiro	Fevereiro	Março	Abril	Maio	Junho	Julho	Agosto	Setembro	Outubro	Novembro	Dezembro	TOTAL
Butano	20.671	15.004	17.899	20.957	29.570	25.019	27.103	21.145	14.077	14.029	15.285	18.427	239.186
Propano	60.360	50.271	52.585	41.986	42.742	33.618	35.343	37.094	32.227	35.696	45.168	55.784	522.874
Gás Auto	2.764	2.659	2.877	2.796	3.008	2.811	2.848	3.129	2.851	2.925	2.803	2.862	34.333
Propileno	8	14	14	0	7	6	4	24	7	0	0	13	97
Gasolina s/ Chumbo 98 (a)	5.170	4.851	6.063	6.246	6.776	7.156	7.959	9.505	6.749	6.518	6.127	7.227	80.347
Gasolina s/ Chumbo 95 (b)	72.444	68.114	79.274	75.515	82.100	81.718	87.037	91.992	81.010	78.163	74.174	79.813	951.354
Nafta Química	53.775	56.252	61.714	52.447	42.412	56.136	59.581	65.651	69.477	76.267	69.248	64.627	727.587
Petróleo Iluminante	8	9	20	61	84	131	84	41	25	22	7	3	495
Petróleo Carburante	6	4	15	26	54	40	35	27	15	3	6	4	235
Gasóleo Rodoviário (c)	337.951	323.085	372.845	340.842	389.563	382.251	394.240	407.321	385.568	368.682	366.557	377.225	4.446.130
Gasóleo colorido e marcado destinado a aquecimento	12.634	9.212	7.862	3.136	3.749	2.652	3.573	3.650	5.213	4.835	11.833	16.522	84.871
Gasóleo colorido e marcado, exceto o destinado a aquecimento	17.678	16.438	25.404	27.381	31.655	26.021	23.500	23.667	26.889	23.634	25.030	24.312	291.609
Fuelóleo n.º 3	1.604	1.594	5.094	12.259	2.300	7.557	8.100	6.806	11.613	17.390	5.078	9.549	88.944
Fuelóleo n.º 4 BTE	26.282	25.476	27.519	24.064	27.557	25.978	28.642	31.448	30.620	25.840	29.140	22.753	325.319
Matéria Prima de Aromáticos	5.057	2.797	3.926	4.565	4.997	5.374	6.243	4.294	4.693	4.517	5.619	4.087	56.169
Coque de petróleo	20.296	29.576	37.923	31.591	32.561	35.407	38.619	35.706	31.708	32.758	30.503	32.123	388.771
Lubrificantes	3.940	3.577	4.818	3.945	4.626	4.263	4.105	3.272	4.128	4.125	4.352	3.830	48.981
Asfaltos	13.524	13.543	17.346	19.246	22.573	23.645	28.255	23.374	30.436	22.208	21.566	12.711	248.427
Parafinas	761	713	856	574	539	441	670	698	1.274	1.149	612	305	8.592
Solventes	614	559	708	594	690	748	604	543	584	572	423	436	7.075

Fonte: Direção-Geral de Energia e Geologia, Estatísticas Petróleo e Derivados – Vendas Mensais, disponível online em: <http://www.dgeg.gov.pt/>; no separador "Planeamento e Estatística" / "Estatísticas e Preços" / "Petróleo e Derivados" / "Vendas de Combustíveis" / "Mensais". | Notas: (a) Inclui a gasolina 98 especial. | (b) Inclui a gasolina simples 95. | (c) Inclui o gasóleo simples, o gasóleo especial e biodiesel incorporado.

Vendas Mensais de Produtos de Petróleo em Portugal 2018
(dados provisórios)

unidade: tonelada

Mercado Interno	Janeiro	Fevereiro	Março	Abril	Maió	Junho	Julho	Agosto	Setembro	Outubro	Novembro	Dezembro	TOTAL
Butano	16.753	15.343	16.168	14.592	14.071	12.593	0	0	0	0	0	0	89.520
Propano	43.819	40.875	35.595	29.459	26.199	23.416	0	0	0	0	0	0	199.363
Gás Auto	2.888	2.691	2.939	2.718	2.808	3.268	0	0	0	0	0	0	17.312
Propileno	7	7	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	14
Gasolina s/ Chumbo 98 (a)	5.512	5.810	6.152	7.109	6.838	6.632	0	0	0	0	0	0	38.053
Gasolina s/ Chumbo 95 (b)	72.094	67.972	76.875	73.965	82.056	78.850	0	0	0	0	0	0	451.812
Nafta Química	79.179	66.407	7.463	0	0	0	0	0	0	0	0	0	153.049
Petróleo Iluminante	1	15	9	11	68	66	0	0	0	0	0	0	170
Petróleo Carburante	12	9	4	4	43	22	0	0	0	0	0	0	94
Gasóleo Rodoviário (c)	346.932	340.387	375.452	361.860	390.105	375.778	0	0	0	0	0	0	2.190.514
Gasóleo colorido e marcado destinado a aquecimento	10.609	12.116	12.014	6.808	3.230	2.811	0	0	0	0	0	0	47.588
Gasóleo colorido e marcado, exceto o destinado a aquecimento	18.094	21.311	19.850	24.721	36.324	28.116	0	0	0	0	0	0	148.416
Thin-Fuel-Oil	7.843	7.874	11.249	5.793	12.027	12.945	0	0	0	0	0	0	57.731
Thick-Fuel-Oil 1%S	27.193	20.846	25.810	25.612	31.308	29.897	0	0	0	0	0	0	160.666
Matéria Prima de Aromáticos	4.443	4.441	5.799	4.564	4.946	4.617	0	0	0	0	0	0	28.810
Coque de petróleo	22.798	27.894	36.847	40.385	25.324	33.531	0	0	0	0	0	0	186.779
Lubrificantes	4.701	4.392	4.950	4.072	4.604	5.319	0	0	0	0	0	0	28.038
Asfaltos	15.145	11.656	8.864	14.522	21.238	17.421	0	0	0	0	0	0	88.846
Parafinas	738	571	695	564	663	709	0	0	0	0	0	0	3.940
Solventes	552	417	532	296	499	500	0	0	0	0	0	0	2.796

Fonte: Direção-Geral de Energia e Geologia, Estatísticas Petróleo e Derivados – Vendas Mensais, disponível online em: <http://www.dgeg.gov.pt/>, no separador "Planeamento e Estatística" / "Estatísticas e Preços" / "Petróleo e Derivados" / "Vendas de Combustíveis" / "Mensais". | Notas: (a) Inclui a gasolina 98 especial. | (b) Inclui a gasolina simples 95. | (c) Inclui o gasóleo simples, o gasóleo especial e biodiesel incorporado.

VII.3 Anexo III — Direção-Geral de Energia e Geologia: vendas mensais de gasolinas e gasóleo rodoviário – Continente

Vendas mensais de Gasolinas e Gasóleo Rodoviário (unidade:litros)
Continente

2016

Mercado Interno	Janeiro	Fevereiro	Março	Abril	Maió	Junho	Julho	Agosto	Setembro	Outubro	Novembro	Dezembro	TOTAL
Gasolina s/ Chumbo 98 (a)	6.520.184	6.336.402	7.479.841	7.328.694	7.362.750	7.869.157	8.919.971	11.712.450	7.902.408	7.282.219	7.452.867	8.278.021	94.444.964
Gasolina s/ Chumbo 95 (b)	96.952.923	92.392.319	105.668.760	102.076.818	102.489.449	103.902.405	113.623.184	122.105.825	104.998.143	100.091.240	97.629.798	105.107.186	1.247.038.050
Gasóleo Rodoviário (c)	374.363.905	369.645.888	419.599.351	411.850.295	416.145.758	414.519.670	433.501.588	465.334.684	426.536.714	416.064.655	413.646.427	414.555.087	4.975.764.022

2017

Mercado Interno	Janeiro	Fevereiro	Março	Abril	Maió	Junho	Julho	Agosto	Setembro	Outubro	Novembro	Dezembro	TOTAL
Gasolina s/ Chumbo 98 (a)	6.135.085	5.779.364	7.315.221	7.589.314	8.224.957	8.630.572	9.721.065	11.680.049	8.130.622	7.828.192	7.391.493	8.746.939	97.172.873
Gasolina s/ Chumbo 95 (b)	91.641.715	86.016.722	100.066.761	95.463.021	103.801.554	102.787.872	109.773.504	116.278.647	102.049.452	98.559.388	93.613.004	101.251.811	1.201.303.451
Gasóleo Rodoviário (c)	384.806.468	368.144.113	427.144.868	391.569.825	447.329.632	435.070.955	451.628.502	466.774.015	440.635.213	420.685.886	421.078.384	434.237.214	5.089.105.075

2018

Mercado Interno	Janeiro	Fevereiro	Março	Abril	Maió	Junho	Julho	Agosto	Setembro	Outubro	Novembro	Dezembro	TOTAL
Gasolina s/ Chumbo 98 (a)	6.526.720	7.024.731	7.255.634	8.581.309	8.136.494	7.920.663	9.284.246	11.180.362	7.751.883	7.865.473	6.148.360	8.672.744	96.348.619
Gasolina s/ Chumbo 95 (b)	90.834.204	85.726.038	97.202.178	93.235.181	103.746.395	99.434.261	108.542.536	116.146.707	98.839.249	99.064.928	91.664.580	99.814.528	1.184.250.785
Gasóleo Rodoviário (c)	395.980.382	389.563.868	429.941.277	413.827.945	446.651.948	427.120.767	463.266.101	466.733.030	425.887.997	436.011.403	412.047.272	439.103.433	5.146.135.423

Fonte: Direção-Geral de energia e Geologia. | Notas: (a) Inclui a gasolina 98 especial. | (b) Inclui a gasolina simples 95. | (c) Inclui o gasóleo simples, o gasóleo especial e biodiesel incorporado. | As vendas de 2018 até novembro têm carácter provisório. As vendas de dezembro de 2018 são estimadas, baseadas na evolução do mercado no período janeiro-novembro de 2018 face ao mesmo período do ano anterior. As vendas correspondem ao fornecimento no mercado interno, o que pode divergir da "introdução no consumo" (associado ao desfandegamento dos combustíveis). Vendas efetuadas no Continente.

VII.4 Anexo IV — Conta Geral do Estado de 2016 e 2017: Receita fiscal — impostos indiretos

QUADRO 35 – Administração Central: Impostos indiretos

(Milhões de euros)

Designação	Execução orçamental		Variação homóloga em 2016/2015 (universo comparável)	
	2015	2016	Valor	%
Imposto sobre os Produtos Petrolíferos e Energéticos (ISP)	2 813,2	3 446,9	633,7	22,5
Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA)	14 859,0	15 098,4	239,3	1,6
Imposto sobre Veículos (ISV)	573,4	671,7	98,3	17,2
Imposto sobre o Tabaco (IT)	1 212,8	1 515,1	302,3	24,9
Imposto sobre o Álcool e as Bebidas Alcoólicas (IABA)	182,9	193,6	10,7	5,9
Lotarias	108,4	137,3	28,9	26,7
Imposto do Selo (IS)	1 337,9	1 394,4	56,6	4,2
Imposto do jogo	115,6	138,3	22,7	19,7
Imposto Único de Circulação (IUC)	285,4	309,8	24,4	8,6
Resultados da exploração de apostas mútuas	265,2	273,2	8,0	3,0
Impostos indiretos diversos	104,3	144,9	40,6	39,0
TOTAL	21 858,1	23 323,7	1 465,7	6,7

Fonte: Ministério das Finanças, Direção-Geral do Orçamento, Conta Geral do Estado – Ano de 2016, Volume I – Tomo I – Pág. 63 (Receita Fiscal – Impostos indiretos).

QUADRO 38 – Administração Central: Impostos indiretos

(Milhões de euros)

Designação	Execução orçamental		Variação homóloga em 2017/2016	
	2016	2017	Valor	%
Imposto sobre os Produtos Petrolíferos e Energéticos (ISP)	3 446,9	3 365,9	-81,0	-2,4
Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA)	15 098,4	16 001,4	903,1	6,0
Imposto sobre Veículos (ISV)	671,7	757,0	85,3	12,7
Imposto sobre o Tabaco (IT)	1 515,1	1 445,0	-70,1	-4,6
Imposto sobre o Álcool e as Bebidas Alcoólicas (IABA)	193,6	279,4	85,8	44,3
Lotarias	137,3	167,5	30,2	22,0
Imposto do Selo (IS)	1 394,4	1 469,4	75,0	5,4
Imposto do jogo	138,3	163,2	24,9	18,0
Imposto Único de Circulação (IUC)	309,8	334,6	24,8	8,0
Resultados da exploração de apostas mútuas	273,2	278,0	4,8	1,8
Impostos indiretos diversos	144,9	305,8	160,9	111,1
TOTAL	23 323,7	24 567,1	1 243,4	5,3

Fonte: Ministério das Finanças, Direção-Geral do Orçamento, Conta Geral do Estado – Ano de 2017, Volume I – Tomo I – Pág. 67 (Receita Fiscal – Impostos indiretos).

VII.5 Anexo V — Conta Geral do Estado de 2017: Despesa fiscal em ISP

QUADRO A 17 – Despesa fiscal em ISP

(milhões de euros)

CÓDIGO	DESIGNAÇÃO	LEGISLAÇÃO	2015		2016		2017		Variação em 2017/2016	
			Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
DF.3	Despesa									
DF.3.C	ISP									
DF.3.C.001	Relações internacionais (inclui: diplomatas, organismos internacionais, NATO, acordos internacionais)	Art.º 6, n.º 1, a), b), c) e d) e n.º 2 do CIEC	1,1	0,5	0,7	0,2	1,0	0,2	0,3	50,4
DF.3.C.004	Navegação marítima costeira e navegação interior (inclui a pesca)	Art.º 89, n.º 1, c) e h) e Art.º 93, n.º 1 e 3, b) do CIEC	22,9	9,5	24,9	8,6	26,7	6,0	1,8	7,2
DF.3.C.005	Produção de electricidade ou de electricidade e calor (co-geração)	Art.º 89, n.º 1, d) do CIEC	82,5	34,1	73,3	25,4	176,9	40,1	103,6	141,3
DF.3.C.007	Processos electrolíticos, metalúrgicos e mineralógicos	Art.º 89, n.º 1, f) e n.º 2, e) do CIEC	39,1	16,2	77,2	26,7	90,8	20,6	13,6	17,7
DF.3.C.008	Veículos de tração ferroviária	Art.º 89, n.º 1, i) e n.º 2, c) e Art.º 93, n.º 1 e 3, d) do CIEC	7,2	3,0	8,5	2,9	8,1	1,8	-0,4	-5,0
DF.3.C.015	Tarifa Social	Art.º 89, n.º 1, i) e n.º 2, d) do CIEC					1,7	0,4	1,7	
DF.3.C.006	Veículos de transporte público	Art.º 89, n.º 1, e) do CIEC					1,7	0,4	1,7	
DF.3.C.010	Equipamentos agrícolas	Art.º 93, n.º 1 e 3, a) e c) do CIEC	77,2	31,9	86,9	30,1	93,2	21,1	6,4	7,3
DF.3.C.011	Motores fixos	Art.º 93, n.º 1 e 3, e) do CIEC	3,7	1,5	3,0	1,0	3,0	0,7	-0,1	-1,9
DF.3.C.012	Motores frigoríficos	Art.º 93, n.º 1 e 3, f) do CIEC	0,7	0,3	1,1	0,4	1,1	0,3	0,1	7,4
DF.3.C.013	Aquecimento	Art.º 93, n.º 1 e 4 do CIEC	6,2	2,6	12,7	4,4	11,8	2,7	-0,9	-6,8
DF.3.C.014	Biocombustíveis	Art.º 90 do CIEC	1,2	0,5	0,6	0,2	0,3	0,1	-0,3	-45,6
DF.3.C.	Empresas de Transporte de mercadorias	Art.º 93º-A do CIEC					25,1	5,7	25,1	
TOTAL			241,8	100,0	288,7	100,0	441,4	94,3	152,6	52,9

QUADRO A 18 – Tipo de despesa fiscal em ISP

(milhões de euros)

Código	Designação	2015		2016		2017		Variação em 2017/2016	
		Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
CT.1	Isonção tributária	241,8	100,0	288,7	100,0	332,2	75,3	43,5	15,1
CT.5	Taxa preferencial					109,2		109,2	
TOTAL		241,8	100,0	288,7	100,0	441,4	75,3	152,6	52,9

Fonte: Ministério das Finanças, Direção-Geral do Orçamento, Conta Geral do Estado – Ano de 2017, Volume I – Tomo I – Pág. 309 (Anexos) e Autoridade Tributária e Aduaneira.

VII.6 Anexo VI — Dados disponibilizados pela Autoridade Tributária e Aduaneira

97 Este anexo explica por que é que a UTAO não adotou como receita de IVA originada pelos produtos combustíveis a estimativa que a Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) gentilmente lhe proporcionou. Expõe a receita cobrada de ISP e CSR que recebeu da AT. Está organizado do modo que se passa a explicar. A Subsecção VII.6.1 apresenta a informação sobre IVA dos produtos combustíveis recebida da AT. A subsecção seguinte avalia as implicações daquela informação sobre a receita de ISP e CSR sobre os combustíveis e conclui que a receita destes dois impostos, decorrente da receita de IVA comunicada pela AT, é demasiado superior à receita de ISP e CSR, apurada na Conta Geral do Estado dos anos de 2016 e 2017, para ser considerada fiável. Foi esta constatação a principal razão para a UTAO ter preferido definir uma metodologia própria para inferir a receita de IVA sobre os produtos combustíveis que não sofre daquele problema. Essa metodologia foi explicada na Secção V.2.1 do corpo principal deste relatório. Finalmente, a Subsecção VII.6.3 exhibe os dados sobre receita de ISP e CSR recebidos da AT.

VII.6.1 Estimativa AT da cobrança de IVA sobre combustíveis

98 A UTAO solicitou em junho de 2018 à AT os montantes previstos e executados da receita em sede de IVA sobre combustíveis nos anos de 2016 e 2017 e no primeiro trimestre de 2018. A primeira resposta referiu que a base de dados da AT não permite conhecer diretamente o IVA incidente exclusivamente sobre os combustíveis, e, ainda menos, por tipo de combustível. No entanto, prontificou-se a realizar um exercício interno de inferência a partir do preço médio de venda ao público apurado regularmente pela Entidade Nacional do Mercado de Combustíveis (designação entretanto alterada para “Entidade Nacional para o Sector Energético”, doravante designada como ENSE).

99 Em julho de 2018, a UTAO recebeu os dados constantes da Tabela 15. São o resultado do exercício interno referido no parágrafo 98. De acordo com o mesmo, o IVA presente nas vendas ao público terá ascendido em 2017 a 387 M€ no produto gasolinas e 1376 M€ no produto gasóleos. Os valores homónimos apurados nos primeiros três meses de 2018 são 99 M€ e 353 M€. Estes representam cerca de 26% das cobranças homónimas nos 12 meses de 2017, o que é uma percentagem plausível.

Tabela 15 – Cobrança de IVA nas gasolinas e gasóleos, estimativas e previsão da AT

IVA Total sobre combustíveis, do qual:	2016	2017	2018 1º Trim
	Estimativa	Estimativa	Previsão*
Gasolinas	383 715 914,85 €	387 047 470,53 €	99 277 676,19 €
Gasóleo rodoviário	1 270 640 259,10 €	1 376 472 092,49 €	353 065 091,72 €

Fonte: Autoridade Tributária e Aduaneira, Direção de Serviços dos Impostos Especiais de Consumo e do Imposto sobre Veículos (DSIECIV) e Divisão do Imposto sobre os Produtos Petrolíferos e Energéticos (DIPPE), julho de 2018. | Nota: * A previsão teve por base o acréscimo de 2,6% na procura interna em 2018 estimado pelo Ministério das Finanças.

100 Sobre estes números, importa frisar que não cobrem todos os produtos petrolíferos e energéticos sobre os quais incidem ISP e CSR; pretendem apenas abarcar o subconjunto das gasolinas e gasóleos. A informação recebida da AT não esclarece quais os tipos de gasolina e gasóleo abrangidos.

101 Enunciam-se, de seguida, os pressupostos do exercício da AT, transcrevendo-se o texto enviado à UTAO:

1. Os preços considerados são os preços médios de venda ao público (PMVP) disponibilizados pela Entidade Nacional do Mercado de Combustíveis (ENMC);
2. A decomposição (fiscal) dos PMVP das gasolinas e gasóleos rodoviários foi disponibilizada pela ENMC;
3. Por uma questão de coerência de dados e solidez de análise, foram consideradas as quantidades introduzidas no consumo fornecidas pela ENMC (ao contrário do ISP, o IVA é um imposto plurifásico; daí a opção pela consideração das quantidades introduzidas no consumo fornecidas pela ENMC), embora tivesse sido concluído que as mesmas são similares às quantidades introduzidas no consumo, apuradas pela *Área dos IECs*;
4. Para se chegar aos valores da receita fiscal do IVA foi utilizada a fórmula:

$$\frac{\text{Número de litros anual} \times \text{PMVP}}{1,23} * 0,23$$

que nos permite calcular os montantes de IVA incluídos nos PMVP;

5. Procedeu-se apenas ao cálculo da estimativa da receita que terá sido cobrada;
6. Não foram indicados valores para "Outros combustíveis" por falta de informação de suporte;
7. A previsão para 2018 está em linha com as previsões do cenário macroeconómico disponibilizado pelo Governo.

VII.6.2 Análise de fiabilidade: implicações da estimativa AT para a receita cobrada de ISP e CSR

102 A informação da AT concluía, que, face ao pressuposto 1, "o presente exercício deverá ser analisado com a devida reserva". A UTAO cuidou de interpretar os dados na Tabela 15 e deparou-se com uma surpresa que não consegue justificar. Eles implicam valores implausíveis para a cobrança dos dois impostos específicos sobre produtos petrolíferos e energéticos, ISP e CSR. A presente subsecção explica porquê.

103 As séries de preços usadas pela AT reportam-se a um único tipo de gasolina e a um único tipo de gasóleo. As séries de preços de venda ao público que a AT utilizou podem ser descarregadas livremente a partir do portal da ENSE. Por exemplo, no caso da gasolina, a série atualizada está em <http://www.enmc.pt/pt-PT/atividades/mercado-de-combustiveis/precos-de-referencia/evolucao-dos-precos-de-referencia/#gasolina>;2. Segundo o artigo 8.º no "[Regulamento do mecanismo de cálculo e publicação dos preços de referência](#)", os produtos a que os preços se referem são a gasolina sem chumbo IO95 (podendo conter até 5% v/v de bioetanol) e o gasóleo rodoviário 10ppm (*Ultra Low Sulphur Diesel*). Usando funcionalidades básicas da folha de cálculo disponibilizada, obtém-se o PMVP por litro nos anos de

2016 e 2017: 1,3960 € e 1,4820 €, respetivamente. Procedendo de igual modo com a série de preços do gasóleo disponível no mesmo portal, obtêm-se os PMVP deste combustível nos anos de 2016 e 2017.

104 A receita fiscal em cada litro de combustível foi apurada dividindo aqueles preços médios por 1,23 e multiplicando o resultado por 0,23 (pressuposto 4 acima). Este cálculo decorre da hipótese segundo a qual toda a quantidade de gasolina e gasóleo vendida ao público foi tributada a 23%, o que é realista. Terá sido esta operação aritmética que conduziu a AT aos valores de IVA sobre a gasolina e o gasóleo constantes da Tabela 15 (384 M€ e 387 M€, em 2016 e 2017, respetivamente). Note-se, contudo, que, por limitações do método usado, esses montantes correspondem exclusivamente a uma parte do conjunto de gasolinas e gasóleos rodoviários, conjunto esse que, por sua vez, é apenas uma parte do universo dos produtos sujeitos a ISP e CSR. As receitas de IVA assim calculadas constam, também, da linha (1) da Tabela 16.

105 Os valores unitários de IVA (receita por litro) subjacentes a esta metodologia são obtidos multiplicando o preço médio sem IVA pela taxa de IVA. O preço médio sem IVA é obtido dividindo o PMVP por 1,23, sendo 23% a taxa de IVA sobre estes combustíveis. Multiplicando este rácio pela taxa do imposto, obtêm-se os valores de IVA por unidade de combustível (litro), ou seja, a linha (2) da Tabela 16.

Tabela 16 – Inferência da receita conjunta de ISP e CSR a partir da estimativa AT de IVA sobre gasolina e gasóleo rodoviário – 2016 e 2017

(em milhões de euros e €/Litro)

		2016		2017	
		Gasolina sem chumbo IO95	Gasóleo rodoviário 10ppm	Gasolina sem chumbo IO95	Gasóleo rodoviário 10ppm
1	Receita cobrada de IVA cobrada (estimativa da AT) (M€)	384	1 271	387	1 376
2	Valor de IVA por litro (€/Litro)	0,261	0,214	0,277	0,236
3=(1)/(2)	Total de Litros (Litros)	1 470 175 919	5 937 571 304	1 397 283 287	5 832 508 866
4	Valor ISP+CSR por litro (€/Litro)	0,668	0,451	0,652	0,466
5=(4)x(3)	Receita cobrada de ISP+CSR (M€)	982	2 678	911	2 718
6	Receita cobrada de ISP+CSR (gasolina+gasóleo rodoviário) (M€)	3 660		3 629	
7	Receita de ISP+CSR cobrado (universo dos produtos petrolíferos e energéticos) (M€) Fonte: CGE, cf DGO (2018).	3 447		3 366	
8=(6)-(7)	Diferença entre a receita de ISP+CSR subjacente à estimativa de IVA da AT e a receita de ISP+CSR apurada na CGE (M€)	213		263	

Fonte: Autoridade Tributária e Aduaneira — Direção de Serviços dos Impostos Especiais de Consumo e do Imposto sobre Veículos (DSIECIV) e Divisão do Imposto sobre os Produtos Petrolíferos e Energéticos (DIPPE), julho de 2018; Entidade Nacional para o Setor Energético, E.P.E. (ENSE); DGO (2018), *Conta Geral do Estado 2017*, Vol. I, Tomo I, [Relatório de Análise Global e Conta da Segurança Social](#); cálculos da UTAO.

106 As quantidades de gasolina e gasóleos vendidas ao público resultam da divisão da receita de IVA indicada pela AT pelo valor unitário de IVA — divisão da linha (1) pela linha (2) na Tabela 16. Recorde-se que estas quantidades se referem exclusivamente à gasolina sem chumbo IO95 e ao gasóleo rodoviário 10ppm.

107 A soma do valor de ISP (taxas dos artigos 92.º e 92.º-A) com o de CSR em cada litro de combustível consta da linha (4) da Tabela 16. Esta informação está presente no documento DGEG (2018), p. 10.³³ A UTAO confirmou estes números através do cálculo da média das taxas daqueles tributos que estiveram em vigor nos anos de 2016 e 2017, indicadas na Caixa 2, p. 22.

108 Com base no exposto, a receita anual cobrada de ISP e CSR é a que consta da linha (5). Esta receita é simplesmente obtida multiplicando a taxa média anual daqueles impostos — linha (4) — pela quantidade de gasolina e gasóleo rodoviário — linha (3). A linha (6) soma a receita de ISP e CSR obtida nos dois tipos de combustível. Portanto, dadas as taxas de ISP e CSR que estiveram em vigor, a estimativa de receita de IVA transmitida à UTAO, gerada exclusivamente por gasolina sem chumbo IO95 e gasóleo rodoviário 10ppm, implica que a cobrança de ISP e CSR sobre estes produtos apenas tenha ascendido a 3660 M€ em 2016 e 3629 M€ em 2017.

109 A Conta Geral do Estado regista como receita cobrada a título de ISP e CSR os valores constantes da linha (7), que são inferiores aos implicados pela estimativa da AT. O relatório DGO (2018)³⁴ apresenta a Conta Geral do Estado, com valores para as execuções definitivas de 2016 e 2017. No seu Quadro 38, p. 68, informa que o conjunto ISP e CSR rendeu, em termos de caixa, 3447 M€ em 2016 e 3366 M€ em 2017.³⁵ Note-se que estes valores correspondem aos réditos destes impostos obtidos sobre todo o universo de produtos petrolíferos e energéticos sobre os quais incidem (*vide* parágrafos 17 e 23). Ao comparar a linha (6) com a linha (7), constata-se na linha (8) que a receita de ISP+CSR apurada em fecho de contas pela DGO, refletindo a cobrança sobre todos os produtos sujeitos a estes tributos, é inferior à receita de ISP e CSR sobre apenas gasolina sem chumbo IO95 e gasóleo rodoviário 10ppm, implícita à estimativa de IVA produzida gentilmente pela AT para a UTAO.

110 Em conclusão, a análise supra inviabiliza a utilização neste relatório da estimativa de IVA produzida pela AT como receita de IVA sobre produtos petrolíferos e energéticos. A diferença apurada na linha (7), ao ser positiva, determina uma incoerência entre a receita de IVA estimada pela AT e a receita de ISP e CSR apurada em fecho de contas pela DGO e auditada pelo Tribunal de Contas. Com efeito, a estimativa da AT para a receita de IVA sobre combustíveis (gasolina sem chumbo e gasóleo rodoviário) tem subjacente um montante de ISP e CSR superior ao que efetivamente foi arrecadado e que consta da CGE. Esta incoerência encontra ainda mais fundamento no facto de a receita de ISP e CSR implicada pela estimativa da AT

³³ DGEG (2018), [Combustíveis fósseis: Estatísticas Rápidas — junho de 2018](#), n.º 156, setembro, Lisboa: Direção-Geral de Energia e Geologia.

³⁴ DGO (2018), *Conta Geral do Estado 2017*, Vol. I, Tomo I, [Relatório de Análise Global e Conta da Segurança Social](#), Direção-Geral do Orçamento, junho, Lisboa: Ministério das Finanças.

³⁵ O relatório DGO (2018) agrega a receita dos dois impostos sob a designação de "Imposto sobre os Produtos Petrolíferos e Energéticos (ISP)". A designação é equívoca por também incluir a da CSR, mas deve-se ao facto de a informação de base na AT não distinguir um imposto do outro, considerando a receita de CSR como fazendo parte da receita de ISP. A UTAO teve, no início deste trabalho, a mesma dificuldade e pediu a desagregação de valores à AT, pedido cuja satisfação apraz registar.

decorrer apenas de gasolina sem chumbo IO95 e gasóleo rodoviário 10ppm, pelo que a inclusão dos demais produtos petrolíferos e energéticos nela não considerados alargaria ainda mais a dimensão da incoerência. É por causa do resultado encontrado na linha (7) que a UTAO optou por elaborar uma estimativa própria para a receita de IVA sobre combustíveis, centrada nas gasolinas e gasóleo rodoviário, cuja metodologia e resultados se apresentam na Subsecção V.2.1.

VII.6.3 Informação sobre ISP (incluindo o adicionamento de CO2) e CSR

O quadro seguinte reúne a informação recebida da AT sobre a receita líquida cobrada no território continental em sede de Imposto sobre os Produtos Petrolíferos e Contribuição sobre o Serviço Rodoviário.


RECEITA LÍQUIDA COBRADA														
2015													Total	
	Janeiro	Fevereiro	Março	Abril	Maió	Junho	Julho	Agosto	Setembro	Outubro	Novembro	Dezembro	2015	
1. Receita Líquida Total ISP, do qual:	(1) + (2)+(3)	193.512.484,47 €	173.681.220,96 €	161.427.646,15 €	186.975.592,76 €	187.724.370,07 €	181.335.029,59 €	188.674.831,61 €	207.901.401,33 €	199.758.101,42 €	189.383.550,14 €	189.679.840,60 €	57.083.970,14 €	2.117.138.039,24 €
02.01.01.01.98 Adicionamento s/ as emissões de CO2 (ISP)	(2)	122,94 €	7.299.039,64 €	6.932.190,80 €	8.556.480,97 €	8.492.755,26 €	8.171.401,02 €	8.265.729,11 €	8.895.217,24 €	8.436.532,55 €	8.166.750,03 €	8.215.551,42 €	2.719.566,29 €	84.151.337,27 €
02.01.01.01.99 Imposto sobre os produtos petrolíferos (ISP)	(3)	193.512.361,53 €	166.382.181,32 €	154.495.455,35 €	178.419.111,79 €	179.231.614,81 €	173.163.628,57 €	180.409.102,50 €	199.006.184,09 €	191.321.568,87 €	181.216.800,11 €	181.464.289,18 €	54.364.403,85 €	2.032.986.701,97 €
2. Contribuição de Serviço Rodoviário (Criada pela Lei n.º 55/2007, de 31 de Agosto)	(4)	- €	- €	- €	- €	- €	- €	- €	- €	- €	- €	- €	- €	- €
Receitas de ISP consignadas, sem relevação na receita orçamental Entrega direta às entidades beneficiárias por transferência bancária:		7.805.936,03 €	5.644.174,60 €	4.689.491,53 €	3.443.523,25 €	2.807.856,88 €	2.372.441,35 €	2.388.304,77 €	2.671.638,13 €	2.795.884,61 €	3.734.284,05 €	4.011.484,95 €	3.085.829,23 €	45.450.849,38 €
Contribuição de Serviço Rodoviário - valores sem relevação na receita orçamental - Entrega direta à entidade beneficiária por transferência bancária:		47.762.483,21 €	50.394.368,13 €	47.112.123,78 €	54.672.798,94 €	54.676.830,20 €	53.211.511,77 €	55.673.405,71 €	60.623.938,21 €	58.793.415,28 €	56.090.458,00 €	56.193.319,53 €	16.149.865,93 €	611.354.518,69 €
2016													Total	
	Janeiro	Fevereiro	Março	Abril	Maió	Junho	Julho	Agosto	Setembro	Outubro	Novembro	Dezembro	2016	
1. Receita Líquida Total ISP, do qual:	(1) + (2)+(3)	319.032.649,19 €	170.799.781,19 €	192.135.099,81 €	235.246.763,91 €	218.387.710,07 €	222.489.052,93 €	218.245.083,45 €	225.441.406,61 €	253.821.658,02 €	221.341.203,23 €	205.811.117,80 €	220.999.701,50 €	2.703.751.227,71 €
02.01.01.01.98 Adicionamento s/ as emissões de CO2 (ISP)	(2)	13.977.552,35 €	9.842.439,90 €	9.924.847,40 €	11.699.438,92 €	10.932.090,26 €	11.308.284,61 €	11.081.724,84 €	11.068.168,24 €	12.042.939,65 €	10.738.667,38 €	10.545.348,05 €	11.066.879,33 €	134.218.380,94 €
02.01.01.01.99 Imposto sobre os produtos petrolíferos (ISP)	(3)	305.055.096,84 €	160.957.341,29 €	182.210.252,41 €	223.547.324,99 €	207.455.619,81 €	211.180.768,32 €	207.163.358,61 €	214.383.238,37 €	241.778.718,37 €	210.602.535,85 €	195.265.766,74 €	209.932.822,17 €	2.569.532.846,77 €
2. Contribuição de Serviço Rodoviário (Criada pela Lei n.º 55/2007, de 31 de Agosto)	(4)	- €	- €	49.160.452,39 €	57.006.350,40 €	53.317.672,75 €	55.229.674,71 €	54.752.457,55 €	56.843.677,44 €	63.610.722,11 €	56.034.943,42 €	54.247.206,02 €	55.372.761,91 €	555.575.918,70 €
Receitas de ISP consignadas, sem relevação na receita orçamental em janeiro e fevereiro - Entrega direta às entidades beneficiárias por transferência bancária. A partir de março estas receitas passaram a estar relevadas na receita orçamental (Lei n.º 7-A/2016, de 30/03_DE2016).		6.666.753,72 €	4.864.601,48 €											11.531.415,20 €
Contribuição de Serviço Rodoviário - valores sem relevação na receita orçamental em janeiro e fevereiro - Entrega direta à entidade beneficiária por transferência bancária. A partir de março estas receitas passaram a estar relevadas na receita orçamental (Lei n.º 7-A/2016, de 30/03_DE2016).		94.027.076,88 €	49.537.876,64 €											143.564.955,52 €
2017													Total	
	Janeiro	Fevereiro	Março	Abril	Maió	Junho	Julho	Agosto	Setembro	Outubro	Novembro	Dezembro	2017	
1. Receita Líquida Total ISP, do qual:	(1) + (2)+(3)	223.120.675,40 €	143.327.828,32 €	261.916.295,92 €	217.016.794,22 €	220.356.419,77 €	240.389.522,46 €	228.846.122,19 €	232.844.294,50 €	254.360.482,03 €	227.197.413,95 €	219.621.232,30 €	225.121.076,80 €	2.694.118.157,86 €
02.01.01.01.98 Adicionamento s/ as emissões de CO2 (ISP)	(2)	11.382.815,40 €	7.901.646,91 €	13.320.345,27 €	11.669.198,69 €	11.476.409,33 €	12.321.969,24 €	11.326.821,87 €	11.783.787,08 €	12.155.914,13 €	11.111.460,69 €	10.755.889,64 €	11.150.200,62 €	136.356.458,87 €
02.01.01.01.99 Imposto sobre os produtos petrolíferos (ISP)	(3)	211.737.860,00 €	135.426.181,41 €	248.595.950,65 €	205.347.595,53 €	208.880.010,44 €	228.067.553,22 €	217.519.300,32 €	221.060.507,42 €	242.204.567,90 €	216.085.953,26 €	208.865.342,66 €	213.970.876,18 €	2.557.761.698,99 €
2. Contribuição de Serviço Rodoviário (Criada pela Lei n.º 55/2007, de 31 de Agosto)	(4)	56.143.772,02 €	34.446.344,43 €	65.167.614,50 €	54.265.206,86 €	54.099.253,72 €	59.965.946,83 €	57.125.128,19 €	58.858.688,87 €	63.487.220,69 €	57.067.164,17 €	55.429.450,38 €	55.700.907,94 €	671.756.698,60 €
2018													Total	
	Janeiro	Fevereiro	Março	Abril	Maió	Junho	Julho	Agosto	Setembro	Outubro	Novembro	Dezembro	2018	
1. Receita Líquida Total ISP, do qual:	(1) + (2)+(3)	226.208.288,42 €	211.393.954,42 €	208.275.662,03 €	231.694.507,94 €	215.873.594,57 €	241.728.633,71 €	226.980.729,95 €	244.328.750,98 €	252.777.388,41 €	- €	- €	- €	2.059.261.510,43 €
02.01.01.01.98 Adicionamento s/ as emissões de CO2 (ISP)	(2)	11.722.944,09 €	11.284.105,05 €	11.715.423,23 €	12.095.800,22 €	11.861.586,73 €	12.516.493,58 €	11.351.335,56 €	12.287.267,51 €	12.845.614,78 €				107.880.570,75 €
02.01.01.01.99 Imposto sobre os produtos petrolíferos (ISP)	(3)	214.485.344,33 €	200.109.849,37 €	196.560.238,80 €	219.598.707,72 €	204.012.007,84 €	229.212.140,13 €	215.629.394,39 €	232.041.483,47 €	239.931.773,63 €				1.951.580.939,68 €
2. Contribuição de Serviço Rodoviário (Criada pela Lei n.º 55/2007, de 31 de Agosto)	(4)	55.396.487,55 €	51.468.232,35 €	50.456.511,33 €	56.474.600,97 €	53.124.941,29 €	59.225.256,71 €	56.017.554,54 €	60.299.798,02 €	62.334.662,31 €				504.798.045,07 €

Fonte: Autoridade Tributária e Aduaneira, novembro de 2018.

VII.7 Anexo VII — Entidade Nacional para o Setor Energético, E.P.E.

Vendas mensais de Gasolinas e Gasóleo Rodoviário nos Postos de Abastecimento de Combustível

(em litros)

													
2016													
Mercado Interno	Janeiro	Fevereiro	Março	Abril	Maió	Junho	Julho	Agosto	Setembro	Outubro	Novembro	Dezembro	TOTAL
Gasolina s/ Chumbo 98 (a)					6.509.387	7.219.607	8.906.202	11.035.214	7.775.769	7.224.181	7.035.336	7.837.764	63.543.461
Gasolina s/ Chumbo 95 (b)					90.146.175	95.435.413	107.432.066	110.652.445	95.988.339	95.031.569	94.878.083	100.007.301	789.571.391
Gasóleo Rodoviário (c)					259.621.394	273.930.402	311.379.181	329.178.059	291.603.988	297.710.981	307.963.773	307.475.060	2.378.862.838
2017													
Mercado Interno	Janeiro	Fevereiro	Março	Abril	Maió	Junho	Julho	Agosto	Setembro	Outubro	Novembro	Dezembro	TOTAL
Gasolina s/ Chumbo 98 (a)	6.787.542	6.394.954	7.257.434	8.065.598	8.056.278	8.449.825	10.636.964	11.584.611	8.687.106	8.759.573	7.504.443	8.364.939	100.549.268
Gasolina s/ Chumbo 95 (b)	94.422.112	87.269.699	98.288.009	99.723.626	101.576.239	101.917.845	112.236.380	114.701.340	103.154.938	101.228.408	95.548.547	102.863.001	1.212.930.144
Gasóleo Rodoviário (c)	307.272.097	287.179.247	328.141.165	320.405.136	340.650.816	339.408.367	365.020.504	377.587.024	342.228.253	341.313.798	330.974.399	348.347.774	4.028.528.580
2018													
Mercado Interno	Janeiro	Fevereiro	Março	Abril	Maió	Junho	Julho	Agosto	Setembro	Outubro	Novembro	Dezembro (*)	TOTAL
Gasolina s/ Chumbo 98 (a)	7.294.372	6.759.128	7.424.076	7.660.881	8.588.010	8.592.991	10.906.579	10.908.649	8.867.727	7.606.986	7.405.325		92.014.723
Gasolina s/ Chumbo 95 (b)	93.332.012	89.539.449	97.035.414	95.560.956	103.244.294	100.845.535	111.604.678	114.321.520	99.160.754	98.514.566	94.617.260		1.097.776.438
Gasóleo Rodoviário (c)	325.119.174	306.526.563	337.331.696	325.551.012	350.575.427	389.051.152	365.385.143	376.019.103	348.366.399	347.766.172	326.962.296		3.798.654.138

Fonte: Entidade Nacional para o Setor Energético, E.P.E. (ENSE) | Notas: (a) Inclui a gasolina 98 especial. | (b) Inclui a gasolina simples 95. | (c) Inclui o gasóleo simples, o gasóleo especial e biodiesel incorporado (O Gasóleo simples e o Aditivado, têm ambos a mesma obrigação de incorporação de biocombustíveis, sendo que o que os diferencia é apenas os aditivos. | (*) O mês de dezembro de 2018 ainda não está fechado. | A ENSE apenas passou a receber registos de vendas em abril de 2018, sendo que apenas considera valores a partir de maio de 2018 que é quando o universo de registo passou a ter representatividade com mais de 2700 postos incluídos de um universo de cerca de 3000, sendo que em média o número de registos está acima de 2950.



UTAO | UNIDADE TÉCNICA DE APOIO ORÇAMENTAL

AV. DOM CARLOS I, N.ºS 128 A 132 | 1200-651 LISBOA, PORTUGAL

<http://www.parlamento.pt/sites/COM/XIIIILEG/5COFMA/Paginas/utao.aspx>