

**A SUBSIDIAÇÃO DIRETA AOS COMBUSTÍVEIS
FÓSSEIS
UM EXERCÍCIO EXPLORATÓRIO PARA O CASO
PORTUGUÊS**

Secretaria-Geral
Rua de "O Século", n.º 51 - 3.º, 1200-433 Lisboa, PORTUGAL
TEL +351 213 231 500 FAX +351 213 231 530
EMAIL sg@sg.maote.gov.pt

Pretendeu-se fazer uma análise atualizada da subsídio direta aos combustíveis fósseis em Portugal dada a relevância e a oportunidade do tema. O objetivo é clarificar o peso que a subsídio aos combustíveis fósseis (em particular petróleo e produtos derivados do petróleo, carvão e gás natural) tem na economia (na riqueza gerada, medida pelo Produto Interno Bruto - PIB) e no Orçamento do Estado - OE (em termos de receita fiscal não obtida pelo Estado porque é concedida em forma de redução ou isenção de imposto ao setor utilizador/ consumidor).

Com base na informação estatística disponível pelas Entidades Públicas responsáveis pela sua produção, a **subsídio direta aos combustíveis fósseis** é medida pela evolução da despesa fiscal em ISP (Impostos sobre Produtos Petrolíferos e Energéticos). Por sua vez, entende-se **despesa fiscal** como: “...a totalidade das receitas tributárias a que o Estado renúncia, em nome de opções políticas assumidas. Em termos económicos corresponde à renúncia de receitas tributárias que seriam arrecadadas pelo Estado. Fazem parte da despesa fiscal as isenções, as reduções de taxas, as deduções à matéria coletável e à coleta, as amortizações e reintegrações aceleradas¹”.

O primeiro trabalho exploratório, para o caso nacional, e de sistematização ao nível das comparações internacionais, no que respeita a subsídio (direta) aos combustíveis fósseis foi levado a cabo na Agência Portuguesa do Ambiente, pelo Carlos Nunes e Susana Escária, entre setembro de 2012 e março de 2013.

Junho de 2015

Susana Escária

Serviços de Prospetiva e Planeamento, Secretária-Geral do Ministério Ambiente, Ordenamento Território e Energia

¹ Artigo 2.º Conceito de benefício fiscal e de despesa fiscal e respetivo controlo. Corresponde ao artigo 2.º, na redação do EBF que se encontrava em vigor previamente à republicação do mesmo pelo Decreto-Lei n.º 108/2008, de 26/06.

A receita fiscal é uma das rubricas da receita efetiva (receita efetiva é igual à soma da receita corrente com a receita de capital do subsetor Estado) que, por sua vez, se divide em impostos diretos (IRS - Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares e IRC - Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas) e em impostos indiretos (ISP - Imposto sobre os Produtos Petrolíferos, IVA - Imposto sobre o Valor Acrescentado, Imposto sobre Veículos, Imposto de Selo).

Fontes: Direção-Geral do Orçamento (DGO) - <http://www.dgo.pt/politicaorcamental/Paginas/Conta-Geral-do-Estado.aspx?Ano=2011> e Autoridade Tributária e Aduaneira -AT (2013): “Estatuto dos Benefícios Fiscais”, Decreto-Lei nº 66-B/2012 de 31 de dezembro - http://info.portaldasfinancas.gov.pt/NR/ronlyres/2FA94B1C-F2A8-4785-AE7E-83F0F6FF6C94/0/EBF_2013.pdf.

Secretaria-Geral

Rua de “O Século”, n.º 51 - 3.º, 1200-433 Lisboa, PORTUGAL

TEL +351 213 231 500 FAX +351 213 231 530

EMAIL sg@sg.maote.gov.pt

Índice

Sumário executivo	4
Enquadramento.....	5
CAIXA 1: A Dimensão Internacional e as Entidades Dinamizadoras da Reforma da Política de Subsídio Direta aos Combustíveis Fósseis	6
Evolução recente em Portugal	8
CAIXA 2: A Evolução dos Preços dos Combustíveis na Europa	12
CRONOLOGIA DA LEGISLAÇÃO NACIONAL NA SUBSÍDIAÇÃO DIRETA AOS COMBUSTÍVEIS FÓSSEIS 1999-2015.....	17
CAIXA 3: A subsídio da energia e dos combustíveis fósseis – uma comparação entre vários países da OCDE.....	20
Conclusões.....	21
Bibliografia.....	22
ANEXOS	24
CAIXA 4: A Reforma da Fiscalidade Verde em Portugal	24
Anexo II: Evolução dos Preços Médios Anuais de Venda ao Público dos Combustíveis Líquidos e Gasosos em Portugal Continental (*)	25

Secretaria-Geral

Rua de “O Século”, n.º 51 - 3.º, 1200-433 Lisboa, PORTUGAL

TEL +351 213 231 500 FAX +351 213 231 530

EMAIL sg@sg.maote.gov.pt

Sumário executivo

Atualmente o debate e os estudos realizados apontam para os benefícios obtidos com a eliminação dos subsídios aos combustíveis fósseis: redução do consumo de energia primária, diminuição da procura de petróleo e queda das emissões globais de carbono, elementos essenciais para lidar com as alterações climáticas.

No entanto, a subsídição aos combustíveis fósseis continua a superar largamente os incentivos às energias renováveis.

Os subsídios ao consumo de combustíveis fósseis quadruplicam os subsídios à sua produção, chegando a atingir os 60% ao nível do carvão, seguindo-se os subsídios ao gás natural, situando-se em 6% os subsídios ao petróleo e seus derivados.

Parte da reforma para a eliminação da subsídição aos combustíveis fósseis passa pela introdução de taxas de carbono e aumento das taxas sobre o consumo de energia.

A Estratégia “União da Energia” lançada pela Comissão Europeia a 25 de fevereiro de 2015 prevê entre os seus pilares fundamentais rever seriamente as intervenções estatais no Mercado Interno e suprimindo gradualmente os subsídios ambientalmente nocivos.

Em Portugal, a subsídição aos combustíveis fósseis assume uma natureza de isenção tributária, medida pela despesa fiscal com o ISP (Imposto sobre os Produtos Petrolíferos e Energéticos) foi de € 158 milhões em 2013 (7,52% do total da receita de ISP), tendo crescido relativamente a 2012 15,7% (mais € 21,4 milhões). A despesa fiscal em ISP manteve um peso no PIB relativamente constante ao longo da última década representando cerca de 0,093% do PIB em 2013.

A produção legislativa nacional evoluiu significativamente, de 2001 a 2015, e tem vindo a incorporar as alterações ocorridas na União Europeia (UE), com o fim último da harmonização fiscal, um dos pilares essenciais ao funcionamento do Mercado Único. A recente reforma da fiscalidade verde poderá contribuir significativamente para a alteração dos comportamentos em Portugal e para uma melhor aceitação da eliminação dos subsídios aos combustíveis fósseis.

A simultaneidade entre a subsídição aos combustíveis fósseis, diferenciada por setores e tipos de instrumentos, e os incentivos à utilização de energias renováveis, poderá fazer com que estas ações tenham um impacto nulo em termos globais, desaparecendo os benefícios pretendidos (ou até mesmo aumentando os custos). Esta questão é ainda mais sensível se a implementação destas medidas de política for feita numa lógica setorial, tendo em consideração os efeitos colaterais noutros setores de atividade e domínios da sociedade.

Secretaria-Geral

Rua de “O Século”, n.º 51 - 3.º, 1200-433 Lisboa, PORTUGAL

TEL +351 213 231 500 FAX +351 213 231 530

EMAIL sg@sg.maote.gov.pt

Enquadramento

Num contexto de crescente complexidade e incerteza em que a discussão em torno das alterações climáticas mantém a sua intensidade, a segurança energética continua ameaçada nalgumas regiões do mundo e, apesar da diversificação das fontes de energia primária (*mix* energético) corresponder a uma tendência consolidada, a subsídio aos combustíveis fósseis continua a superar largamente os incentivos às energias renováveis.

Atualmente o debate e os estudos realizados por diversas organizações multilaterais apontam para os benefícios obtidos com a eliminação dos subsídios aos combustíveis fósseis: redução do consumo de energia primária, diminuição da procura de petróleo e queda das emissões globais de carbono, elementos essenciais para lidar com as alterações climáticas.

Um estudo de 2014 da Comissão Europeia reafirma a necessidade de aproveitar os baixos preços do petróleo para encetar reformas ao nível da subsídio dos combustíveis fósseis: os subsídios à produção de combustíveis fósseis, sendo muito mais baixos do que em outras regiões e países do mundo, representam cerca de 0,1% do PIB da UE27, menos de 5% do total da subsídio do mundo; no entanto, os subsídios ao consumo são cerca quatro vezes mais (chegando a atingir os 60% ao nível do carvão, seguindo-se os subsídios ao gás natural, situando-se em 6% os subsídios ao petróleo e seus derivados)². Parte da reforma para a eliminação da subsídio aos combustíveis fósseis passa pela introdução de taxas de carbono e aumento das taxas sobre o consumo de energia³.

A **União da Energia** lançada pela Comissão Europeia a 25 de fevereiro de 2015⁴ define uma estratégia-quadro que garanta a resiliência da União da Energia na Europa dotando-a de uma política em matéria de alterações climáticas virada para o futuro. Esta estratégia estabelece, em cinco vertentes políticas interligadas, os objetivos de uma União da Energia e as medidas concretas para os alcançar. Um desses objetivos - a da livre circulação de energia através das fronteiras, como se fosse uma "quinta liberdade" - tem em consideração e faz cumprir estritamente a regulamentação em vigor em domínios como a separação da propriedade no setor da energia e a independência dos reguladores recorrendo, se necessário, a ações judiciais; reformulando o mercado da eletricidade, para que seja mais interligado e mais favorável às fontes renováveis e tenha maior capacidade de resposta; **revendo seriamente as intervenções estatais no Mercado Interno e suprimindo gradualmente os subsídios ambientalmente nocivos.**

A produção legislativa nacional evoluiu significativamente, de 2001 a 2015, e tem vindo a incorporar as alterações ocorridas na União Europeia (UE), com o fim último da harmonização fiscal, um dos pilares essenciais ao funcionamento do Mercado Único. A recente reforma da fiscalidade verde poderá contribuir significativamente para a alteração dos comportamentos em Portugal e para uma melhor aceitação da eliminação dos subsídios aos combustíveis fósseis.

² ECFIN – Economic Brief: “Measuring Fossil Fuel Subsidies”, issue 40, march 2015. Incluem-se as isenções totais ou parciais a certos usos e setores de atividade como táxis, empresas públicas de transporte, companhias domésticas de aviação, veículos de recolha de lixo, agricultores e embarcações de pesca.

³ ECFIN – Economic Brief: “Measuring Fossil Fuel Subsidies”, issue 40, march 2015.

⁴ COM(2015) 80 final, 25.02.2015 - http://ec.europa.eu/priorities/energy-union/docs/energyunion_en.pdf
[http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-15-4485_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-4485_en.htm)
http://ec.europa.eu/priorities/energy-union/index_pt.htm

A simultaneidade entre a subsídição aos combustíveis fósseis, diferenciada por setores e tipos de instrumentos, e os incentivos à utilização de energias renováveis, poderá fazer com que estas ações tenham um impacto nulo em termos globais, desaparecendo os benefícios pretendidos (ou até mesmo aumentando os custos). Esta questão é ainda mais sensível se a implementação destas medidas de política for feita numa lógica setorial, tendo em consideração os efeitos colaterais noutros setores de atividade e domínios da sociedade.

CAIXA 1: A Dimensão Internacional e as Entidades Dinamizadoras da Reforma da Política de Subsídição Direta aos Combustíveis Fósseis

No final da primeira década do século XXI, o conceito de Economia Verde e a ênfase colocada em *greening the brown economy* intensificou-se, estendendo-se à necessidade de eliminar os subsídios no domínio dos combustíveis fósseis, tendo a reforma desta política de subsídição ganho projeção.

A importância de reformar a política de subsídição aos combustíveis fósseis foi explicitamente reconhecida na Declaração da OCDE (junho de 2009) sobre Crescimento Verde, em que os 34 países signatários se comprometeram solenemente a encorajar a reforma da política nacional com o objetivo de evitar e/ou remover as políticas ambientalmente nocivas que podem frustrar os objetivos do crescimento verde, tal como a aplicação de subsídios ao consumo ou à produção de combustíveis fósseis que levem a um aumento das emissões de gases com efeitos de estufa (GEE).

Tradicionalmente, as motivações que levaram à introdução de subsídios na energia foram a promoção do emprego e do desenvolvimento económico, em especial nas empresas industriais, impulsionando a oferta doméstica e redistribuindo a riqueza nacional (em particular nos países produtores de petróleo). Acresce que, tanto em países desenvolvidos como em países em desenvolvimento, a necessidade - mais recente - de atenuar as reduzidas capitações vigentes em combustíveis fósseis visava melhorar as condições de vida das pessoas com rendimentos mais baixos (designada por “pobreza energética”). A reforma da política de subsídição em causa é tanto mais importante quanto os efeitos decorrentes da sua implementação serão consideráveis ao nível das tendências globais da energia, tendo reflexos no crescimento económico, na segurança energética e no ambiente.

A Agência Internacional da Energia (AIE) estimou que, em 2009, os subsídios diretos aos combustíveis fósseis que reduzem artificialmente o preço final ascendia, a nível global, a \$312 mil milhões. Se estes fossem eliminados até 2020, a procura mundial de energia seria reduzida em 5%. A OCDE admite que, na ausência da reforma, os custos com subsídios aos combustíveis fósseis poderão ascender a \$600 mil milhões em 2015 (0,6% do PIB). Estas previsões foram atualizadas em 2011 (AIE, 2011). Admitindo-se que, na ausência de reformas, a subsídição aos combustíveis fósseis representará \$660 mil milhões em 2020, ou seja 0,7% do PIB mundial. A redução deste tipo de subsídição implicaria, em 2020, (i) um corte na procura de energia de cerca de 4,1%; (ii) uma redução da procura de petróleo de 3,7 milhões de barris por dia e (iii) uma diminuição das emissões de CO₂ em cerca de 1,7 Gton. Já em 2015, estima-se que a eliminação completa dos subsídios aos combustíveis fósseis levaria a uma redução entre 15 a 23% do total das emissões de CO₂⁵.

Apesar dos esforços implementados, os países em desenvolvimento têm sustentado o seu crescimento económico numa base energética tradicional, com clara predominância das fontes de energia primária que modelaram o padrão de desenvolvimento das atuais economias desenvolvidas, baseado em combustíveis fósseis, recorrendo a estratégias com impactos significativos nas alterações climáticas, sendo muito relutantes em afetar parte dos seus orçamentos públicos a políticas económicas internacionais que, na sua perspetiva, colidem com objetivos nacionais.

Além disso, verificou-se que a **aplicação de subsídios aos combustíveis fósseis tem resultados mistos**. Os efeitos que este tipo de subsídios provoca são, em si mesmo, os *drivers* dessa reforma:

⁵ ECFIN – Economic Brief: “Measuring Fossil Fuel Subsidies”, issue 40, march 2015.

- 1) Carga fiscal e peso significativo no Orçamento do Estado, em particular em países não produtores de petróleo e que têm de suportar o “gap” entre os preços internacionais a que compram o petróleo e os preços regulados (inferiores) a que vendem o petróleo a nível nacional;
- 2) Impulso para consumo excessivo de combustíveis fósseis, o que contribui para uma sobre-exploração destes recursos naturais e desencoraja as melhorias em termos de eficiência energética, em particular, em sectores intensivos em energia;
- 3) Exacerbada volatilidade dos preços da energia, por via da regulação dos preços, dado contribuir para aumentar o volume global da procura de fontes primárias de energia de origem fóssil em mercados cuja oferta se encontra condicionada;
- 4) Distorções no mercado: proteção de produtores menos eficientes, distorcendo a concorrência;
- 5) Agudização dos impactos adversos sobre o ambiente, sendo a maior parte dos subsídios aos combustíveis fósseis contraproducentes, dado incentivarem os consumidores a terem usos menos eficientes de energia comprometendo, em simultâneo, os objetivos ambientais nacionais e globais;
- 6) Incentivo à adulteração dos combustíveis e o contrabando destes em regiões fronteiriças com diferenças de preços significativas;
- 7) Benefício desproporcionado às classes com rendimentos mais elevados face às classes com rendimentos mais baixos: o objetivo de redistribuição do rendimento por via da subsidiação dos preços de energia é frequentemente enviesado, beneficiando mais quem tem rendimentos mais elevados.

De referir, contudo, que a sua eliminação levaria a que as pessoas com menos rendimentos piorassem significativamente a sua condição, podendo ainda ameaçar os investimentos em infraestruturas energéticas, no sentido em que a eliminação destes subsídios diminuiria as receitas das empresas de energia, reduzindo respetiva capacidade de investimento. Embora esta questão seja particularmente relevante na eletricidade poder-se-á, igualmente, colocar ao nível do gás e do carvão.

As **entidades dinamizadoras** deste processo têm sido, em grande medida, as organizações multilaterais e os países desenvolvidos (nomeadamente o grupo do G20) sendo também de referir as organizações não-governamentais com preocupações ambientais, sociais e de erradicação da pobreza.

No final da primeira década do século XXI os países do G20 e a Cooperação Económica da Ásia Pacífico (APEC) tornaram-se os principais impulsionadores da reforma dos subsídios. Constituíram-se, para o efeito, grupos de trabalho específicos, como foi o caso da GSI - *Global Subsidies Initiative*⁶.

Como exemplo, no documento da IEA, OCDE e World Bank, designado “*The Scope of Fossil-Fuel Subsidies in 2009 and a Roadmap for Phasing Out Fossil-Fuel Subsidies*” (G20 Summit Seoul, 11-12 novembro de 2010), são descritos os planos de 14 países que encetaram estratégias de eliminação gradual de subsídios aos combustíveis fósseis: Angola, Argentina, China, Egito, Índia, Indonésia, Irão, Malásia, México, Nigéria, Paquistão, Rússia, África do Sul e Ucrânia⁷.

⁶ <https://www.iisd.org/gsi/news/fossil-fuel-subsidy-events-imf-and-world-bank-spring-meetings>

⁷ Em Outubro de 2012, a OCDE finalizou o primeiro estudo relativo aos 34 países membros, visando estimar a despesa fiscal (entendida como um subsídio concedido) com combustíveis fósseis – “*Inventory of Estimated Budgetary Support and Tax Expenditures for fossil fuels 2012*”. Em causa estão as mais de 500 medidas que estes aplicaram na última década, bem como a necessidade de preencher uma lacuna de informação estatística, essencial para medir a dimensão do problema.

Evolução recente em Portugal

Para uma melhor compreensão da subsídição direta aos combustíveis fósseis, importa analisar a evolução dos principais indicadores que nos permitem diagnosticar a evolução das receitas obtidas com o Imposto sobre os Produtos Petrolíferos e Energéticos, designado por ISP.

Em termos nominais, a **receita obtida com o ISP** apresentou uma grande variabilidade aumentando até 2007 (registando o seu máximo nesse ano: € 3168,90 milhões de receita líquida) tendo diminuído progressivamente desde então atingindo € 2102,2 milhões em 2013. Por seu turno, foi visível uma evolução contrária do andamento dos reembolsos / restituições pagas que aumentaram progressivamente de 2002 a 2010, reduzindo-se drasticamente nos três anos mais recentes para €32,5 milhões em 2013 (constituindo 1,5% do total da receita bruta).

Quadro 1
Receita do Imposto Sobre Produtos Petrolíferos e Energéticos

	Milhares de Euros												
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Total da Receita Bruta	2162,50	2752,50	2955,20	2974,20	3003,30	3069,30	3243,50	2606,80	2485,90	2502,30	2420,90	2226,00	2201,10
Reembolsos / Restituições pagas	16,60	7,10	8,80	10,70	24,20	74,60	74,60	51,80	96,20	115,30	110,40	98,90	32,5
Total da Receita Líquida	2145,90	2745,40	2946,40	2963,50	2992,80	3045,10	3168,90	2532,20	2434,10	2406,10	2305,60	2115,60	2102,2

Fonte: DGO - Conta Geral do Estado - Aprovação da Conta Geral do Estado de 2013 a 22 de maio de 2015 - Resolução da Assembleia da República n.º 58/2015 de 2 de junho, Diário da República, 1.ª série — N.º 106

A subsídição aos combustíveis fósseis, medida pela **despesa fiscal com o ISP foi de € 158 milhões em 2013 (7,52% do total da receita de ISP), tendo crescido relativamente a 2012 15,7% (mais € 21,4 milhões). A despesa fiscal neste tipo de imposto assume uma natureza de isenção tributária⁸.**

Este apresentou um comportamento tendencialmente crescente até 2010 inclusive, ano em que atingiu o seu valor máximo (€ 278,1 milhões, representando cerca 8,86% do total da receita com o ISP); em 2011 assistiu-se a uma profunda reversão desta tendência tendo o respetivo valor ascendido a € 136,6 milhões em 2012, (o mais baixo entre 2001 e 2013, correspondendo a 4,9% do total da receita de ISP e 0,081% do PIB).

⁸ A despesa fiscal pode ser de outros tipos para além da isenção tributária como a dedução à matéria colectável; dedução à coleta; diferimento da tributação e taxa preferencial.

Quadro 2

Despesa Fiscal com o Imposto Sobre Produtos Petrolíferos e Energéticos segundo a Origem do Benefício

Origem do Benefício	Milhões de Euros												
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Agricultura	42,2	57,2	56,8	57,0	57,2								
Pesca Costeira	24,8	20,4	19,6	21,2	17,6								
Navegação Costeira (a partir 2006 inclui pesca)	9,4	8,0	7,4	8,6	9,1	26,7	26,9	24,8	22,9	22,3	19,7	17,2	18,9
Organizações Internacionais (a partir de 2006 inclui Diplomatas, Organismos Internacionais, NATO, Acordos internacionais)	0,6	0,7	0,9	0,8	0,9	1,0	1,1	1,1	1,1	1,0	1,1	1,1	1,0
Veículos de Tracção Ferroviária / Caminhos de Ferro (até 2006)	10,3	11,0	11,1	10,4	9,3	9,5	11,0	10,0	8,9	8,2	7,1	6,2	6,7
Carvão				20,9	20,7								
Produção de Electricidade ou de Electricidade e Calor (Cogeração)/ Produção de Energia (até 2005)	49,4	61,3	16,7	14,9	28,0	13,6	10,7	9,7	9,2	9,7	5,2	5,9	2,5
Processos Electrolíticos, Metalúrgicos e Mineralógicos						23,0	19,6	16,5	20,5	15,8	15,0	20,9	45,9
Equipamentos Agrícolas						62,3	74,3	70,9	65,8	67,4	66,8	67,3	71,8
Motores Fixos - Motores Fixos / Outros (até 2005)	18,5	31,7	46,4	58,9	68,0	4,5	6,6	5,1	4,7	6,7	4,1	3,7	3,2
Aquecimento						69,0	60,7	43,3	46,8	44,8	25,4	12,6	5,9
Biocombustíveis						30,5	50,1	45,4	79,8	102,2	9,2	1,7	2,1
TOTAL	155,2	190,3	158,9	192,7	210,8	240,1	261,0	226,8	259,7	278,1	153,6	136,6	158,0
<i>por memória</i>													
em % PIB	0,114	0,133	0,109	0,126	0,133	0,144	0,149	0,127	0,148	0,155	0,087	0,081	0,093
em % total da receita ISP	6,45	6,58	5,17	6,17	6,74	7,57	7,85	7,11	8,17	8,86	5,12	4,90	7,52

Notas: A receita fiscal é uma das rubricas da receita efetiva (receita efetiva é igual à soma da receita corrente com a receita de capital do subsector Estado)[1] que, por sua vez, se divide em impostos diretos (IRS - Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares e IRC - Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas) e em impostos indiretos (ISP - Imposto sobre os Produtos Petrolíferos, IVA - Imposto sobre o Valor Acrescentado, Imposto sobre Veículos, Imposto de Selo).

A despesa fiscal pode ser entendida como a totalidade das receitas tributárias a que o Estado renuncia, em nome de opções políticas assumidas. Em termos económicos corresponde à renúncia de receitas tributárias que seriam arrecadadas pelo Estado. Fazem parte da despesa fiscal as isenções, as reduções de taxas, as deduções à matéria coletável e à coleta, as amortizações e reintegrações aceleradas. [2] A partir de 2006 alteração ao CIEC c/ introdução de isenções aos biocombustíveis.

Fonte: DGO - Conta Geral do Estado - Aprovação da Conta Geral do Estado de 2013 a 2 de junho - Resolução da Assembleia da República n.º 58/2015, Diário da República, 1.ª série — N.º 106; Direção-Geral do Orçamento (DGO) <http://www.dgo.pt/politicaorcamental/Paginas/Conta-Geral-do-Estado.aspx?Ano=2011> e Autoridade Tributária e Aduaneira -AT (2013): "Estatuto dos Benefícios Fiscais", Decreto-Lei n.º 66-B/2012 de 31 de dezembro - http://info.portaldasfinancas.gov.pt/NR/rdonlyres/2FA94B1C-F2A8-4785-AE7E-83F0F6FF6C94/0/EBF_2013.pdf; INE - Contas Nacionais (17/02/2014).

Passando à **subsidição aos combustíveis fósseis por setores de atividade**, constata-se que esta incide num pequeno conjunto de atividades/utilizadores: agricultura (a partir de 2006 inclui equipamentos agrícolas), pesca e navegação costeira, organizações internacionais, caminho-de-ferro, produção de energia, eletricidade e calor (cogeração), aquecimento e fontes de energia primária como o carvão, processos industriais eletrolíticos, metalúrgicos e mineralógicos, motores fixos e, a partir de 2006, os biocombustíveis, aliás saliente-se que esta única rubrica (os biocombustíveis) foi determinante para o

Secretaria-Geral

Rua de "O Século", n.º 51 - 3.º, 1200-433 Lisboa, PORTUGAL

TEL +351 213 231 500 FAX +351 213 231 530

EMAIL sg@sg.maote.gov.pt

registo destas evoluções díspares, com picos extraordinários em 2009 e 2010, perdendo expressão a partir daí⁹.

Uma análise mais detalhada é condicionada pela rutura de agregações setoriais a meio do período em análise sendo, ainda assim, evidente que um dos maiores beneficiários foi o setor primário (agricultura e equipamentos agrícolas) representando mais de um quarto do total da despesa fiscal, atingindo o seu máximo em 2011 (43,5%), isto sem esquecer os referidos biocombustíveis que, chegaram a atingir € 102,2 milhões em 2010 mas que, no ano seguinte, caíram para os € 9,2 milhões atingindo apenas € 2,1 milhões em 2013.

Segundo a Conta Geral do Estado de 2013¹⁰: ...”A despesa fiscal em sede de ISP sofreu um aumento de 15,7% (+€ 21,4 milhões), tendo passado de € 136,6 milhões, em 2012, para € 158,0 milhões, em 2013. Este aumento ficou a dever-se, fundamentalmente, ao comportamento da rubrica “Processos eletrolíticos, metalúrgicos e mineralógicos”, que registou, em 2013, um aumento de 119,6% (+€ 25,0 milhões), motivado pelo facto de, desde 1 de janeiro de 2013, a isenção prevista na alínea f) do n.º 1 do artigo 89.º do Código dos Impostos Especiais sobre o Consumo (CIEC), ter passado a abranger o gás natural combustível e de, a partir de 25 de julho de 2013, tais instalações terem passado a beneficiar também de isenção relativamente à eletricidade [alínea e) do n.º 2 do artigo 89.º do CIEC, aditada pela Lei n.º 51/2013, de 24 de julho]. Continuou a assistir-se a uma quebra da despesa fiscal associada à rubrica “Aquecimento” (€ -6,7 milhões), motivada pelo aumento da taxa do ISP aplicável ao gasóleo de aquecimento (Portaria n.º 84/2013, de 27 de fevereiro) e pela continuada quebra das introduções no consumo deste produto. Em relação às restantes rubricas, há a destacar o aumento verificado na rubrica “Equipamentos agrícolas” (€ +4,5 milhões), em resultado do aumento dos consumos de gasóleo colorido e marcado por equipamentos autorizados, associado à melhoria do comportamento da atividade agrícola em 2013”.

A **despesa fiscal tem funções de natureza diversa** distinguindo-se entre: as funções de natureza económica (**assuntos económicos** – investimento, poupança, reestruturação empresarial, criação de emprego, investigação e desenvolvimento empresarial, turismo, promoção regional, indústria e outros); as funções de **protecção do ambiente** e as funções de **relações internacionais**. No caso do ISP, a despesa fiscal assumiu entre 2011 e 2013 uma natureza eminentemente económica, em particular na indústria, seguido com valores muito reduzidos na protecção do ambiente e marginalmente nas relações internacionais.

⁹ Segundo a Conta Geral do Estado de 2011, a despesa fiscal global em 2011 diminuiu 11,6% em relação a 2010, o que correspondeu a uma diminuição de 141,5 M€. A descida da despesa fiscal de ISP responsável por 44,8% do total desta diminuição. Foram apontadas três razões para esta descida: “... decréscimo significativo verificado na rubrica “biocombustíveis”, motivada pelo facto de, no final de 2010, ter terminado a isenção parcial para os “grandes produtores de biocombustíveis”; o decréscimo verificado na rubrica “Produção de eletricidade ou de eletricidade e calor (cogeração)”, influenciado pela menor utilização de fuelóleo nas atividades do setor, pela contrapartida de uma maior utilização de gás natural, não sujeito a ISP nestas atividades; e o decréscimo da rubrica “Aquecimento” motivada pelo aumento da taxa do ISP aplicável ao gasóleo de aquecimento (Portaria n.º 99/2011 de 11 de março)”.

¹⁰ DGO - Conta Geral do Estado - Aprovação da Conta Geral do Estado de 2013 a 22 de maio de 2015 - Resolução da Assembleia da República n.º 58/2015 de 2 de junho, Diário da República, 1.ª série — N.º 106.

Quadro 3
Despesa Fiscal em ISP por Tipo de Função

Milhões de Euros			
Tipo de Função	2011	2012	2013
Despesa Fiscal Total em ISP	153,6	136,6	158,0
Assuntos económicos	143,3	133,8	154,9
<i>Investimento</i>	0,0	0,0	0,0
<i>Poupança</i>	0,0	0,0	0,0
<i>Reestruturação empresarial</i>	0,0	0,0	0,0
<i>Criação de emprego</i>	0,0	0,0	0,0
<i>Investigação e desenvolvimento empresarial</i>	0,0	0,0	0,0
<i>Turismo</i>	0,0	0,0	0,0
<i>Promoção regional</i>	0,0	0,0	0,0
<i>Indústria</i>	20,2	26,8	48,4
<i>Outros</i>	123,1	107,0	106,5
Proteção do ambiente	9,2	1,7	2,1
Relações internacionais	1,1	1,1	1,0

Fonte: DGO - Conta Geral do Estado - Aprovação da Conta Geral do Estado de 2013 a 22 de maio de 2015 - Resolução da Assembleia da República n.º 58/2015 de 2 de junho, Diário da República, 1.ª série — N.º 106

Em Portugal, a **despesa fiscal em ISP manteve um peso no PIB relativamente constante** ao longo da última década, gravitando em torno de 0,15% ou até menos, mas diminuindo significativamente em 2011 e 2012 abaixo de 0,087%, **representando cerca de 0,093% do PIB em 2013**.

A retração significativa no valor daquele rácio (despesa fiscal em ISP/PIB) que se tem mantido, nos últimos três anos em 0,09%, decorreu em boa medida da descontinuação da isenção parcial para os “grandes produtores de biocombustíveis”, sendo este efeito complementado pela redução dos encargos com a subsídio à cogeração baseada na combustão de “fuelóleo” e com o gasóleo de aquecimento, dado o aumento da respetiva taxa de ISP.

Pode observar-se a existência, na última década, de um aumento progressivo das taxas de ISP aplicadas aos vários tipos combustíveis fósseis líquidos e gasosos, muitas das quais vigoraram por um período reduzido de meses (inferior a um ano e de um ano, de acordo com as alterações definidas no Orçamento do Estado (vide quadro 5).

Este aumento progressivo das taxas de ISP refletiu-se, diretamente, nos preços médios anuais de venda ao público dos combustíveis líquidos e gasosos em praticados Portugal e encontra-se apresentado no Anexo II: à exceção de 2009 e 2014, os preços médios anuais dos combustíveis aumentaram significativamente de 1991 para 2014, sendo esse crescimento muito significativo no conjunto dos gasóleos.

Durante o período 2002-2010, o consumo do gasóleo concentrou-se essencialmente nos transportes podendo-se, no entanto, distinguir diferenças de consumo consoante as especificações deste carburante: o gasóleo para aquecimento foi particularmente consumido pelo comércio e pelos outros

serviços (37,2% e 48,%, respetivamente), enquanto cerca de 23,3% do gasóleo colorido foi utilizado pela agricultura e silvicultura¹¹.

CAIXA 2: A Evolução dos Preços dos Combustíveis na Europa

Da simples observação da **estrutura média dos preços dos combustíveis na UE28**, Portugal apresentou, em 2009 e 2015, valores acima da média, quer da totalidade dos 28 Estados-membros, quer na zona euro em particular, e para a gasolina (IO95). No entanto, este aumento de preços não se deveu ao aumento do ISP, que se manteve relativamente constante (tal como a Alemanha e República Checa), mas ao aumento de preços dos combustíveis sem impostos e de outros impostos como o IVA resultado, no primeiro caso, do aumento dos preços dos combustíveis no mercado internacional. Na maioria dos países da UE28 a taxa de ISP aumentou de 2009 para 2015.

Quadro 4
ESTRUTURA MÉDIA DOS PREÇOS DOS COMBUSTÍVEIS NA UE-28 (Euros/litro)

	Gasóleo			
	2009		2015	
	Preço Sem Taxas	Preço de Venda ao Público	Preço Sem Taxas	Preço de Venda ao Público
Portugal	0,471	1,003	0,542	1,162
União Europeia	0,439	1,010	0,513	1,210
Zona Euro	0,444	1,005	0,511	1,180

	IO95 (Gasolina)			
	2009		2015	
	Preço Sem Taxas	Preço de Venda ao Público	Preço Sem Taxas	Preço de Venda ao Público
Portugal	0,446	1,235	0,475	1,344
União Europeia	0,415	1,158	0,457	1,321
Zona Euro	0,431	1,198	0,466	1,337

Fonte: DGEG, Informação atualizada a 21 de Abril de 2015

Conclusão idêntica se retira do conjunto dos países da OCDE e comparando a evolução dos preços sem impostos da gasolina e do gasóleo em 2002 face a 2012, verificou-se um aumento dos preços, na generalidade dos países, situando-se Portugal nos 14 países com preços mais elevados (inferiores a países como Itália, Grécia, Reino Unido, Alemanha, Finlândia, Suécia França e Irlanda; mas superiores a países como a Dinamarca, Bélgica, Eslovénia, Áustria e Espanha (aliás dos mais baixos da OCDE)).

Fontes: DGEG (site 21-04-2015) e OECD (b).

A **evolução da subsídio aos combustíveis fósseis decorre da aplicação de uma intensa produção legislativa nesta matéria**, reguladora das taxas a aplicar aos diversos tipos de combustíveis líquidos e gasosos com origem nos hidrocarbonetos, como a gasolina, gasóleo rodoviário, gasóleo colorido e marcado, gasóleo de aquecimento, GPL Auto, fuelóleo, gás propano e butano.

A subsídio aos combustíveis fósseis concentrou-se num número restrito de instrumentos baseados na aplicação de taxas definidas em Portarias e no Orçamento do Estado sendo de referir que, do ponto de vista da política económica, não houve aparente conflitualidade de instrumentos, uma vez que a sua aplicação não se afigurou de grande complexidade.

¹¹ Resultados óbitos no primeiro trabalho exploratório, para o caso nacional, e de sistematização ao nível das comparações internacionais, no que respeita a subsídio (direta) aos combustíveis fósseis foi levado a cabo na Agência Portuguesa do Ambiente, pelos mesmos autores, entre setembro de 2012 e março de 2013 com base em dados da Direção-Geral de Energia e Geologia <http://www.dgeg.pt/>.

Quadro 5
Principais Diplomas Legais Nacionais no Âmbito dos Combustíveis Fósseis e Período em que Vigoraram

Tipo de Combustível	taxa	Período de Vigência	nº meses vigorou (2001 a abril 2015)	taxa ISP	Período de Vigência	nº meses vigorou (2001 a abril 2015)	Diploma Legal
	IVA %			€/l			
Gasolina	19	01-06-2002 a 30-06-2005	25	0,5176	01-01-2004 a 15-02-2004	1,5	Portaria nº 93/2004 de 23-01
	21	01-07-2005 a 30-06-2008	24	0,5226	16-02-2004 a 09-06-2005	15,8	Portaria nº 149-A/2004 de 12-02
	20	01-07-2008 a 30-06-2010	24	0,53295	10-06-2005 a 18-01-2006	7,9	Portaria nº 510/2005 de 09-06
	21	01-07-2010 a 31-12-2010	6	0,055795	19-01-2006 a 07-01-2007	11,8	Portaria nº 75-A/2006 de 18-01
	23	01-01-2011 em vigor*	12	0,58295	08-01-2007 a 31-12-2007	11,3	Portaria nº 30-A/2007 de 05-01
				taxa ISP 0,51895 + taxa 0,064	01-01-2008 a 31-12-2011	48,0	Lei nº 64-B/2011 de 30/12, Portaria nº 16-C/2008 de 09-01 e Lei nº 55/2007 de 31-08 Contribuição para o Serviço Rodoviário
				taxa ISP 0,51895 + taxa 0,06547	01-01-2012 a 31-12-2012	12,0	Lei nº 64-B/2011 30/12 - Orçamento de Estado 2012
				taxa ISP 0,51895 + taxa 0,06632	01-01-2013 a 31-12-2013	12,0	Lei nº 66-B/2012, de 31/12 - Orçamento de Estado 2013
				taxa ISP 0,51895 + taxa 0,067	01-01-2014 a 31-12-2014	12,0	Lei 83-C/2013, de 31/12 - Orçamento de Estado 2014
				taxa ISP 0,087 + taxa carbono 0,01156	desde 01-01-2015		Lei 82-B/2014, de 31/12 - Orçamento de Estado 2015 e Lei 82-D/2014, de 31/12
Gasóleo Rodoviário	19	01-06-2002 a 30-06-2005	25	0,2998	01-01-2004 a 15-02-2004	1,5	Portaria nº 93/2004 de 23-01
	21	01-07-2005 a 30-06-2008	24	0,3083	16-02-2004 a 09-06-2005	15,8	Portaria nº 149-A/2004 de 12-02
	20	01-07-2008 a 30-06-2010	24	0,31441	10-06-2005 a 18-01-2006	7,9	Portaria nº 510/2005 de 09-06
	21	01-07-2010 a 31-12-2010	6	0,33941	19-01-2006 a 07-01-2007	11,8	Portaria nº 75-A/2006 de 18-01
	23	01-01-2011 em vigor*	12	0,36441	08-01-2007 a 31-12-2007	11,3	Portaria nº 30-A/2007 de 05-01
				taxa ISP 0,27841 + taxa 0,086	01-01-2008 a 31-12-2011	48,0	Lei nº 64-B/2011 de 30/12, Portaria nº 16-C/2008 de 09-01 e Lei nº 55/2007 de 31-08 Contribuição para o Serviço Rodoviário
				taxa ISP 0,27841 + taxa 0,08798	01-01-2012 a 31-12-2012	12,0	Lei nº 64-B/2011 30/12 - Orçamento de Estado 2012
				taxa ISP 0,27841 + taxa 0,08912	01-01-2013 a 31-12-2013	12,0	Lei nº 66-B/2012, de 31/12 - Orçamento de Estado 2013
				taxa ISP 0,27841 + taxa 0,091	01-01-2014 a 31-12-2014	12,0	Lei 83-C/2013, de 31/12 - Orçamento de Estado 2014
				taxa ISP 0,111 + taxa carbono 0,01260	desde 01-01-2015		Lei 82-B/2014, de 31/12 - Orçamento de Estado 2015 e Lei 82-D/2014, de 31/12

Secretaria-Geral
Rua de "O Século", n.º 51 - 3.º, 1200-433 Lisboa, PORTUGAL
TEL +351 213 231 500 FAX +351 213 231 530
EMAIL sg@sg.maote.gov.pt

Tipo de Combustível	taxa IVA %	Período de Vigência	nº meses vigorou (2001 a abril 2015)	taxa ISP €/l	Período de Vigência	nº meses vigorou (2001 a abril 2015)	Diploma Legal
Gasóleo Colorido e Marcado	12	01-06-1996 a 30-06-2010	108	0,07354	01-01-2004 a 09-06-2005	17,3	Portaria nº 93/2004 de 23-01
	13	01-07-2010 em vigor	19	0,07751	10-06-2010 em vigor	19,3	Lei 12-A/2010 de 30/6 e Portaria nº 510/2005 de 09-06
Gasóleo de aquecimento	12	01-01-1997 a 30-06-2010	108	0,08965	01-01-2004 a 09-06-2005	17,3	Portaria nº 93/2004 de 23-01
	13	01-07-2010 a 31-12-2011	19	0,09144	10-06-2005 a 23-01-2007	20,1	Portaria nº 510/2005 de 09-06
	23	01-01-2012 em vigor		0,1372	24-01-2007 a 31-12-2007	11,8	Portaria nº 211/2007
				0,17618	01-01-2008 a 31-08-2010	32	Portaria nº 16-C/2008 de 09-01
				0,21383	01-09-2010 a 10-03-2011	6,3	Lei nº 64-B/2011 de 30/12 e Portaria nº 653/2010 de 11-08
				0,25148	11-03-2011 a 31-12-2011	9,4	Portaria nº 99/2011 de 11-03
				0,029246	01-01-2012 a 27-02-2013	14,0	Portaria nº 320-D/2011 de 30-12
				0,3300	27-02-2013 a 31-12-2014	22,0	Portaria n.º 84/2013 de 27/02
GPL Auto				eur/kg			
	19	01-06-2002 a 30-06-2005	25	0,1	até 31-12-2004	48	
	21	01-07-2005 a 30-06-2008	24	0,102	01-01-2005 a 31-12-2005	12	
	20	01-07-2008 a 30-06-2010	24	0,10435	01-01-2006 a 31-12-2006	12	
	21	01-07-2010 a 31-12-2010	6	0,10654	01-01-2007 a 31-12-2007	12	
	23	01-01-2011 em vigor	12	0,10878	01-01-2008 a 31-12-2009	24	
				0,10965	01-01-2010 a 31-12-2010	12	
				0,125	01-01-2011 a 31-12-2011	12	Lei nº 64-B/2011 de 30/12
				0,12788	01-01-2012 em vigor		Lei nº 64-B/2011 30/12 - OE 2012
				taxa ISP 0,12788 + taxa 0,103	para a Contribuição Serviço Rodoviário em 2014		Lei 83-C/2013, de 31/12 - Orçamento de Estado 2014 e Contribuição para o Serviço Rodoviário
			taxa ISP 0,12788 + taxa 0,123 + taxa carbono 0,01477	desde 01-01-2015		Lei 82-B/2014, de 31/12 - Orçamento de Estado 2015 e Lei 82-D/2014, de 31/12	

Secretaria-Geral
 Rua de "O Século", n.º 51 - 3.º, 1200-433 Lisboa, PORTUGAL
 TEL +351 213 231 500 FAX +351 213 231 530
 EMAIL sg@sg.maote.gov.pt

Tipo de Combustível	taxa		nº meses vigorou (2001 a abril 2015)	taxa ISP €/l	Período de Vigência	nº meses vigorou (2001 a abril 2015)	Diploma Legal
	IVA %	Período de Vigência					
Fuelóleo	12	01-01-1997 a 30-06-2010	108	0,01326	01-01-2004 a 15-02-2004	1,5	Portaria nº 93/2004 de 23-01
	13	01-07-2010 a 31-12-2011	19	0,015	16-02-2004 a 09-06-2005	15,8	Portaria nº 149-A/2004 de 12-02
				0,0153	10-06-2005 a 31-12-2011	79,3	Portaria nº 510/2005 de 09-06
				0,01565	01-01-2012 em vigor		Portaria nº 320-D/2011 de 30-12
Combustíveis Gasosos - Butano e Propano	19	01-06-2002 a 30-06-2005	25	eur/kg			
	21	01-07-2005 a 30-06-2008	24	0,00748	até 31-12-2005	60	
	20	01-07-2008 a 30-06-2010	24	0,00765	01-01-2006 a 31-12-2006	12	
	21	01-07-2010 a 31-12-2010	6	0,00781	01-01-2007 a 31-12-2011	60	Leis OE e Portaria nº 1530/2008 de 29-12
	23	01-01-2011 em vigor	12	0,00799	01-01-2012 em vigor		Lei nº 64-B/2011 de 30/12, Portaria nº 320-D/2011 de 30-12

Fonte: DGEG (retirado do site em 29 de abril de 2015)

Secretaria-Geral
Rua de "O Século", n.º 51 - 3.º, 1200-433 Lisboa, PORTUGAL
TEL +351 213 231 500 FAX +351 213 231 530
EMAIL sg@sg.maote.gov.pt

A **legislação** de base sobre os **produtos derivados de petróleo (1999 a 2015)** assumiu um **dinamismo significativo e de modernidade**, acompanhando e ajustando-se à crescente globalização e à liberalização do mercado, em particular no preço dos combustíveis, e às exigências em termos de proteção do ambiente bem como resposta às alterações climáticas.

O diploma base é o Código dos Impostos Especiais sobre o Consumo (CIEC) (Decreto-Lei nº566/99 de 22 de dezembro) que, pela primeira vez, reuniu num diploma único o regime dos impostos especiais sobre o consumo, designadamente álcool e bebidas alcoólicas, produtos petrolíferos e tabaco. Este diploma sofreu alterações recentes em 2010, pelo Decreto-Lei 73/2010 de 21 de junho. Este novo CIEC clarificou as regras de tributação e procedeu à simplificação das normas e procedimentos relativos ao acompanhamento da circulação dos produtos sujeitos a imposto, bem como da autorização dos entrepostos fiscais. Incidiu sobre os produtos petrolíferos e energéticos consumidos como carburante, bem como outros hidrocarbonetos utilizados como combustível, à exceção da turfa e gás natural.

No caso concreto deste documento, saliente-se a evolução da legislação ao nível do ISP, nomeadamente em 2003, com o alargamento do âmbito deste imposto especial sobre o consumo. A designação ISP passou a incluir os produtos petrolíferos e os produtos energéticos (Lei 107-B/2003 de 31 de dezembro) e a liberalização dos preços dos combustíveis (Portaria nº 1423-F/2003 de 31 Dezembro). A nível comunitário, a publicação da Diretiva nº 2003/96/CE do Conselho da União Europeia, de 27 outubro, define os níveis mínimos de tributação aplicáveis aos carburantes (de 1 janeiro de 2004 a 1 janeiro de 2010) pretendendo-se, assim, a harmonização da legislação ao nível dos Estados-membros. A liberalização no mercado dos combustíveis irá ter início no ano seguinte.

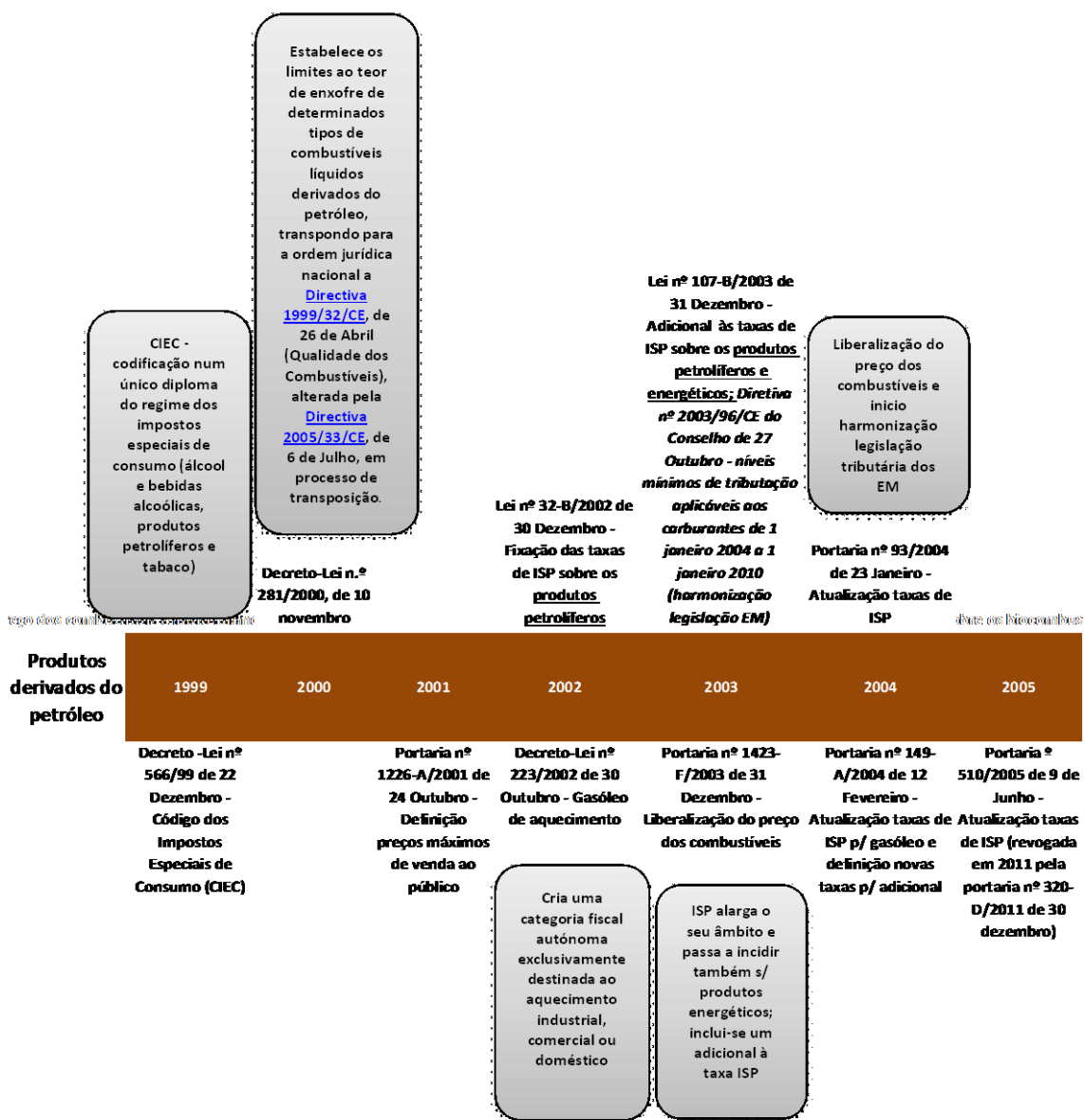
Em 2006, destaca-se uma alteração ao CIEC de 1999, que introduz uma isenção total ou parcial sobre os biocombustíveis puros ou quando incorporados na gasolina e no gasóleo (Decreto-Lei nº 66/2006 de 22 de março).

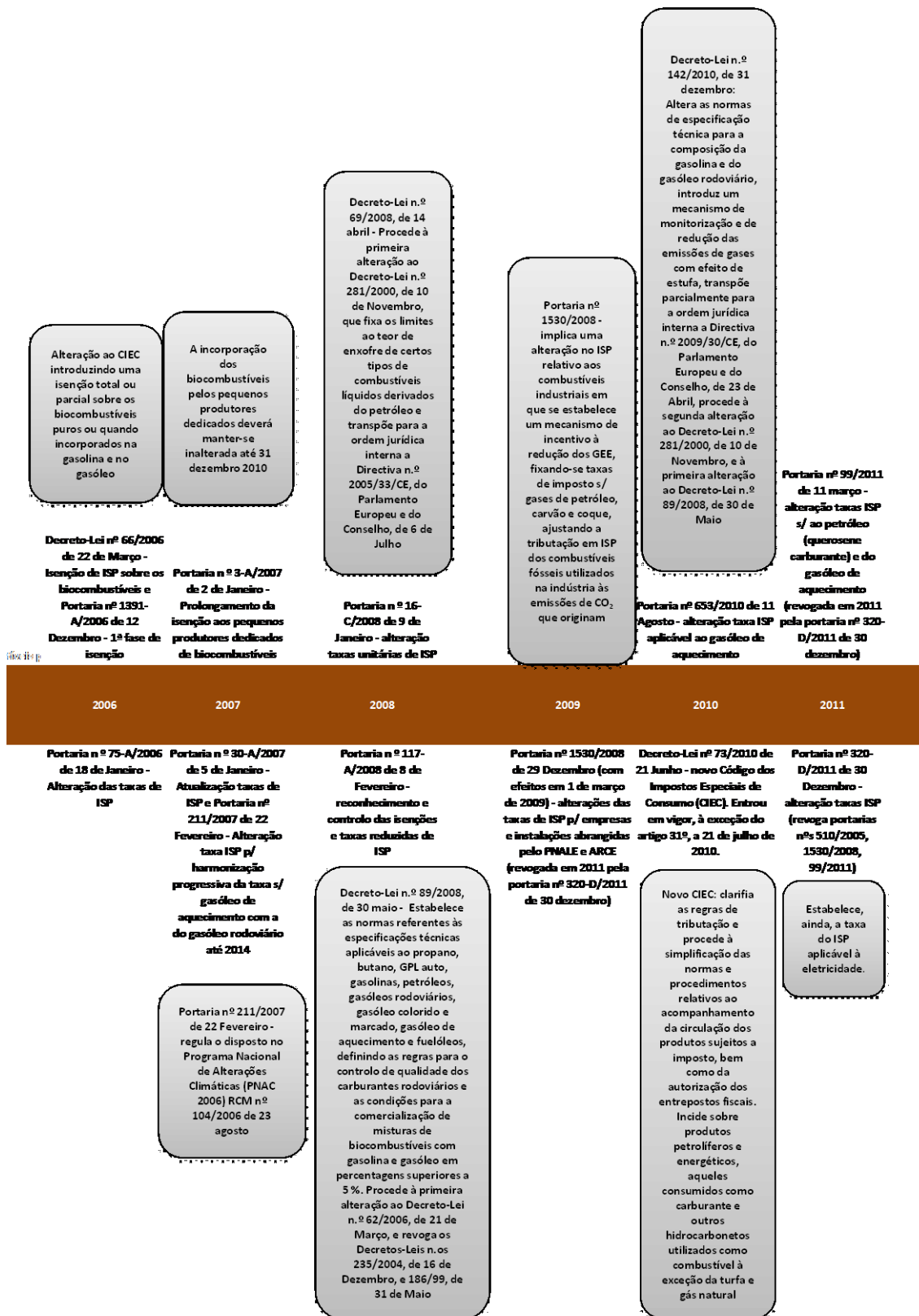
A partir de 2007, as exigências com a proteção do ambiente e as preocupações com as alterações climáticas passaram a estar explicitadas na legislação aplicável aos combustíveis: a Portaria nº 211/2007 de 22 de fevereiro regulou o disposto no Programa Nacional de Alterações Climáticas (PNAC 2006) RCM nº 104/2006 de 23 de agosto. Sequencialmente, a Portaria nº 1530/2008 de 29 de dezembro (com efeitos a partir de 1 de março de 2009) definiu as alterações das taxas de ISP para as empresas e instalações abrangidas pelo PNALE e ARCE (revogada em 2011 pela Portaria nº 320-D/2011 de 30 dezembro) tendo implicado, igualmente, uma alteração no ISP relativo aos combustíveis industriais ao estabelecer um mecanismo de incentivo à redução dos gases com efeito de estufa (GEE), fixando taxas de imposto sobre os gases de petróleo, carvão e coque e ajustando a tributação em ISP dos combustíveis fósseis utilizados na indústria às emissões de CO₂ que originam.

Em 2014 com a Reforma da Fiscalidade Verde implementada no início de 2015, é dado mais um impulso significativo na redução da subsídio direta aos combustíveis fósseis e na aplicação de uma taxa de carbono, bem como maiores incentivos à adoção de veículos de baixo carbono.

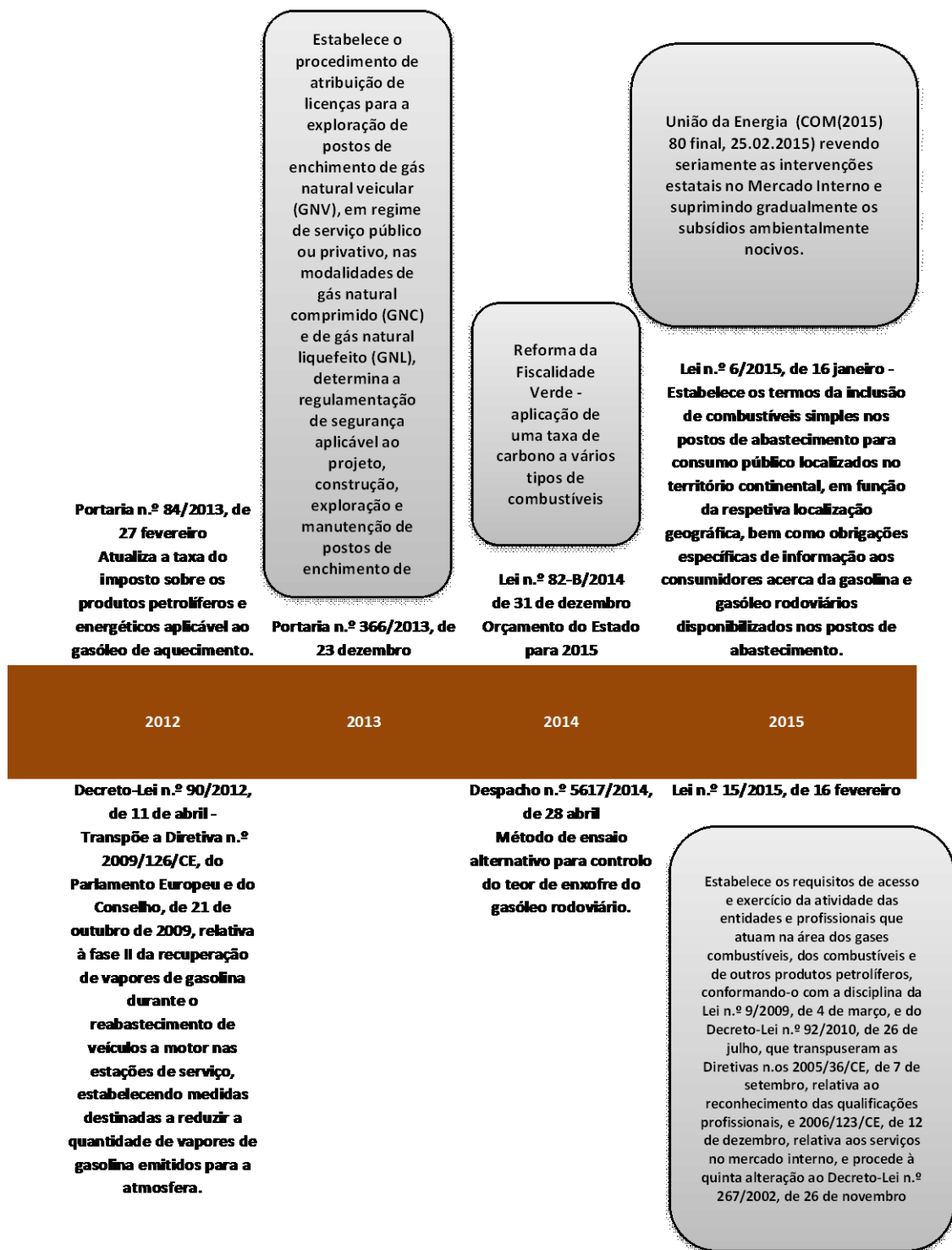
A *Timeline* que se apresenta seguidamente pretende resumir os principais marcos legislativos no domínio da subsídio aos combustíveis fósseis.

CRONOLOGIA DA LEGISLAÇÃO NACIONAL NA SUBSÍDIAÇÃO DIRETA AOS COMBUSTÍVEIS FÓSSEIS 1999-2015





Secretaria-Geral
 Rua de "O Século", n.º 51 - 3.º, 1200-433 Lisboa, PORTUGAL
 TEL +351 213 231 500 FAX +351 213 231 530
 EMAIL sg@sg.maote.gov.pt



A legislação, até 2005, favoreceu um alargamento de atividades /utilizadores que seriam abrangidos por isenções parciais e/ou totais de ISP, como a introdução da categoria “gasóleo para aquecimento” (Decreto-Lei nº 223/2002 de 30 de outubro). A partir de 2007 registou-se uma inversão desta tendência, com a aplicação da Portaria nº 211/2007 de 22 de fevereiro, que estipulou a alteração da taxa do ISP, de

modo a proceder a uma harmonização progressiva da taxa sobre “gasóleo de aquecimento” com a do “gasóleo rodoviário” até 2014.

De 2012 a 2015, a legislação incide essencialmente na qualidade dos combustíveis, impacto no meio ambiente e na regulação do mercado e das profissões procedendo-se a uma gradual abertura do mercado de venda a retalho de combustíveis. No âmbito da reforma da fiscalidade verde, saliente-se a aplicação de uma taxa de carbono a partir de 2015 aos vários tipos de combustíveis.

CAIXA 3: A subsidiação da energia e dos combustíveis fósseis – uma comparação entre vários países da OCDE

A subsidiação da energia e dos combustíveis fósseis, em particular por parte do Estado, é vasta e, frequentemente, de difícil mensuração. Inclui uma multiplicidade de medidas e instrumentos com diferentes aplicações e efeitos como:

- Intervenções nos mercados que afetam custos e preços;
- Transferência direta de fundos para o beneficiário;
- Partilha de riscos com os beneficiários;
- Redução/ isenção seletiva do imposto / taxa por tipo de consumidor / utilizador (setor) e por tipo de combustível / produto com origem fóssil.

A definição de subsídio neste contexto é muito abrangente, sendo entendida como o conjunto de medidas que providenciam um benefício ou uma medida que privilegie um determinado produto e/ou setor utilizador, quer em termos absolutos quer em termos indiretos, pelos efeitos que provoca noutras atividades e produtos.

Os documentos da OCDE de 2012 e 2013, designados por “*Inventory of Estimated Budgetary Support and Tax Expenditures for fossil fuels*” registaram mais de quinhentas medidas, nos 34 países membros desta entidade, no que diz respeito à estimativa do peso na despesa pública e no Orçamento do Estado, decorrente da aplicação de isenções - parciais ou totais - no consumo de combustíveis fósseis, a certos grupos de atividades e consumidores, para o período de 2005 a 2011. A comparação de alguns destes países deve ser analisada com cautela, tanto mais que é um domínio muito específico com grande variabilidade de país para país.

Não obstante, da comparação de países da OCDE com características semelhantes, como serem importadores de combustíveis fósseis, com uma produção endógena de hidrocarbonetos inexistente, muito reduzida ou ainda sem viabilidade económica, que relevam as afinidades/ semelhanças com Portugal, nomeadamente, no que respeita à dimensão da população ou da economia (Áustria, Bélgica, Finlândia, Eslovénia, Suécia e Grécia); e com um segundo grupo de países, que sobreleva a proximidade e/ou relevância (Espanha, a Alemanha e a França) **conclui-se que:**

- Em termos de **peso do ISP no PIB**, e comparativamente a estes outros países da OCDE, **Portugal acompanhou a generalidade dos países, no sentido de aumento do peso da despesa fiscal em ISP no PIB entre 2005 e 2011**, tendo um peso semelhante a países como Espanha, França e Grécia (em cerca de 0,1% do PIB), superior ao verificado na Alemanha, Áustria, Polónia, Itália, Reino Unido, República Checa e Turquia (inferior a 0,06% do PIB), e inferior ao registado na Bélgica, Dinamarca, Estónia, Finlândia, Eslovénia e Suécia (mais de 0,23% do PIB);
- A aplicação dos impostos sobre os combustíveis fósseis e respetivas exceções (isenções e reduções) têm efeitos diferenciados de acordo com a dinâmica de interação da estrutura produtiva e do sistema fiscal;
- A **tendência de aumento da despesa fiscal com ISP ainda não foi contrariada**, o que implica que os esforços que se começaram a desenvolver, no plano internacional, de redução da subsidiação dos combustíveis fósseis ainda não se fizeram sentir.

Fontes: OECD (a) e OECD (b).

Conclusões

A abordagem da subsídição aos combustíveis fósseis foi circunscrita, no essencial, ao nível direto deixando fora deste âmbito o universo das medidas de política que incentivam a utilização das energias renováveis, já que se pretende clarificar o peso que a subsídição aos combustíveis fósseis (em particular petróleo e produtos derivados do petróleo, carvão e gás natural) tem na economia (na riqueza gerada, medida pelo Produto Interno Bruto - PIB) e no Orçamento do Estado - OE (em termos de receita fiscal não obtida pelo Estado porque é concedida em forma de redução ou isenção de imposto ao setor utilizador/ consumidor).

A legislação de base sobre os produtos derivados de petróleo em Portugal assumiu um dinamismo significativo e de modernidade, acompanhando e ajustando-se à crescente globalização, à liberalização do mercado, em particular no preço dos combustíveis, e às exigências no âmbito da proteção do ambiente e resposta às alterações climáticas.

O debate e os estudos realizados por diversas organizações multilaterais (como por exemplo a Agência Internacional de Energia) apontam para os benefícios obtidos com a eliminação dos subsídios aos combustíveis fósseis: redução do consumo de energia primária, diminuição da procura de petróleo e queda das emissões globais de carbono, elementos essenciais para lidar com as alterações climáticas.

Tendo presente que a aplicação dos impostos sobre os combustíveis fósseis e respetivas exceções (isenções e reduções) têm efeitos diferenciados de acordo com a dinâmica de interação da estrutura produtiva e do sistema fiscal, é de assinalar que o resultado preliminar que se chegou para Portugal, no que diz respeito ao período em análise, revelou que a despesa fiscal em ISP manteve um peso no PIB relativamente constante ao longo da última década, e com uma tendência recente para diminuir em linha com a evolução registada com a generalidade dos países europeus.

Os esforços que se começaram a desenvolver nos últimos anos, no plano internacional, de redução da subsídição dos combustíveis fósseis ainda não se fizeram sentir verdadeiramente. É cada vez mais visível a necessidade de aproveitar os baixos preços do petróleo para encetar reformas ao nível da subsídição dos combustíveis fósseis. Parte da reforma para a eliminação da subsídição aos combustíveis fósseis passa pela introdução de taxas de carbono e aumento das taxas sobre o consumo de energia.

Possíveis linhas de trabalho a aprofundar: (i) identificação e análise de evolução dos apoios indiretos concedidos aos combustíveis fósseis, no âmbito da produção de eletricidade, em função da dimensão e, sobretudo, da complexidade envolvida; (ii) no caso da subsídição direta ao gasóleo, necessidade de aprofundar o conhecimento das realidades sectoriais subjacentes e de dispor de uma arrumação mais adequada por atividades beneficiárias.

Secretaria-Geral

Rua de "O Século", n.º 51 - 3.º, 1200-433 Lisboa, PORTUGAL

TEL +351 213 231 500 FAX +351 213 231 530

EMAIL sg@sg.maote.gov.pt

Bibliografia

- OECD (a):** “Inventory of Estimated Budgetary Support and Tax Expenditures for fossil fuels 2012” (Documento impresso)
- OECD (b):** “Inventory of Estimated Budgetary Support and Tax Expenditures for fossil fuels 2013” (Documento impresso)
- Sérgio Vasquez; Guilherme d’ Oliveira Martins (2007): “A evolução da tributação ambiental em Portugal”. Disponível na World Wide Web:
http://www.sergiovasques.com/xms/files/Artigos/Accises/A_Tributacao_Ambiental_em_Portugal.pdf
- Sérgio Vasquez; Tiago Souza D’Alte (2009): “Fiscalidade e Finanças do Ambiente - Textos Legais”, Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional. Disponível na World Wide Web:
http://www.maotdr.gov.pt/Admin/Files/Documents/Fiscalidade_WEB.pdf
- OECD (c):** “Inventory of Estimated Budgetary Support and Tax Expenditures for Fossil Fuels”
<http://www.oecd.org/site/tadffss/>
- OECD (d):** “IEA Estimates of Fossil Fuel Consumption Subsidies”, 2007-2010
<http://www.oecd.org/site/tadffss/48802785.pdf>
- APA – Agência Portuguesa do Ambiente**
“Portuguese National Inventory Report 2012”
- Autoridade Tributária e Aduaneira (AT)** (2013): “Estatuto dos Benefícios Fiscais”, Decreto-Lei nº 66-B/2012 de 31 de dezembro.
http://info.portaldasfinancas.gov.pt/NR/rdonlyres/2FA94B1C-F2A8-4785-AE7E-83F0F6FF6C94/0/EBF_2013.pdf
- DGO:** “Conta Geral do Estado”, vários anos (2002, 2005, 2008, 2009, 2011, 2012, 2014)
<http://www.dgo.pt/politicaorcamental/Paginas/Conta-Geral-do-Estado.aspx?Ano=2011>
- EEA – European Environment Agency** (2004) “Energy subsidies in the European Union: A brief overview”, Technical Report n 1/2004.
www.eea.europa.eu/publications/technical_report_2004_1/at.../file
- ECFIN – Economic Brief** (2015): “Measuring Fossil Fuel Subsidies”, issue 40, march 2015.
http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_briefs/2015/pdf/eb40_en.pdf
- ERSE (a): Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos**
<http://www.erse.pt/pt/electricidade/tarifaseprecos/tarifas2012/Paginas/default.aspx>
- ERSE** (2001): “TARIFAS E PREÇOS PARA A ENERGIA ELÉTRICA E OUTROS SERVIÇOS EM 2012 E PARÂMETROS PARA O PERÍODO DE REGULAÇÃO 2012-2014”
<http://www.erse.pt/pt/electricidade/tarifaseprecos/tarifas2012/Documents/Tarifas%202012.pdf>
- ERSE** (2012): “INFORMAÇÃO SOBRE PRODUÇÃO EM REGIME ESPECIAL (PRE)”,
<http://www.erse.pt/pt/electricidade/factosenumeros/Documents/SIPREInfoJul12.pdf>
- ERSE (b):** “PRE - Produção em Regime Especial”
<http://www.erse.pt/pt/desempenhoambiental/prodregesp/Paginas/default.aspx>
- IEA – International Energy Agency (a)**, “Fossil fuel consumption subsidies”
<http://www.worldenergyoutlook.org/subsidies.asp>
- IEA – International Energy Agency (b)**, “Analysis of fossil-fuel subsidies”, 2011
http://www.iea.org/media/weowebite/energysubsidies/ff_subsidies_slides.pdf
- IEA, OECD, World Bank:** “The Scope of Fossil-Fuel Subsidies in 2009 and a Roadmap for Phasing Out Fossil-Fuel Subsidies”, G20 Summit Seoul, 11-12 november 2010
http://www.iea.org/media/weowebite/energysubsidies/second_joint_report.pdf
- Governo de Portugal – MAOTE:** “Projeto de Reforma da Fiscalidade Verde”, 2014.
<http://www.portugal.gov.pt/media/1539636/3%20-%20Projeto%20de%20Reforma.pdf>
- WTO:** “Agreement on subsidies and Countervailing Measures”, was the first multilateral agreement to establish disciplines on its members’ use of subsidies”.
https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/24-scm.pdf
http://www.apambiente.pt/zdata/DPAAC/INERPA/NIR_20120527.pdf

APA – Agência Portuguesa do Ambiente

<http://www.apambiente.pt/>

Direção-Geral de Energia e Geologia

<http://www.dgeg.pt/>

Direção-Geral do Orçamento – DGO

<http://www.dgo.pt/>

ERSE - Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos

<http://www.erse.pt/>

Governo de Portugal

<http://www.portugal.gov.pt/media/>

Greenpeace International

<http://www.greenpeace.org/international/en/>

GSI: Global Subsidies Initiative - *“The International Institute for Sustainable Development’s Global Subsidies Initiative (GSI) is a project designed to put the spotlight on subsidies and the corrosive effects they can have on environmental quality, economic development and governance”*

<http://www.iisd.org/gsi/>

GTZ - Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit: *“compiles data on retail transport fuel prices around the world from an impressive number of countries”*

<http://www.giz.de/en/>

IISD: The International Institute for Sustainable Development - *“a Canadian-based, international public policy research institute for sustainable development”*.

<http://www.iisd.org/>

IMF – International Monetary Fund

<http://www.imf.org/external/index.htm>

JODI – Joint OIL Data Initiative: *“ is a concrete outcome of the producer-consumer energy dialogue”*

<http://www.jodidata.org/>

UNEP - United Nations Environment Programme

<http://www.unep.org/>

UNFCCC - United Nations Framework Convention on Climate Change

<http://unfccc.int/2860.php>

World Bank

<http://www.worldbank.org/>

Secretaria-Geral

Rua de “O Século”, n.º 51 - 3.º, 1200-433 Lisboa, PORTUGAL

TEL +351 213 231 500 FAX +351 213 231 530

EMAIL sg@sg.maote.gov.pt

CAIXA 4: A Reforma da Fiscalidade Verde em Portugal

A Reforma da Fiscalidade Verde em Portugal insere-se num contexto de uma pequena economia aberta, inserida na zona euro e com grau de dependência externa muito significativa, com destaque para a importação de combustíveis fósseis. Esta Reforma implementada no início de 2015 assenta em dois pressupostos fundamentais: (i) a neutralidade fiscal e (ii) um triplo dividendo (proteger o ambiente e reduzir a dependência energética do exterior, fomentar o crescimento e emprego e contribuir para a responsabilidade orçamental e para a redução dos desequilíbrios externos). São, assim, objetivos desta reforma: (i) reduzir a dependência energética do exterior; (ii) induzir padrões de produção e de consumo mais sustentáveis, reforçando a liberdade e responsabilidade dos cidadãos e das empresas; (iii) promover a eficiência na utilização de recursos, nomeadamente, água, energia e materiais (através de uma alteração de paradigma – da economia linear para a economia circular); (iv) fomentar o empreendedorismo e a criação de emprego e (v) diversificar fontes de receita, num contexto de neutralidade do sistema fiscal e de competitividade económica.

Para 2015, a estratégia de neutralidade fiscal incide numa reciclagem da receita gerada com vista ao desagramento dos impostos sobre o rendimento do trabalho e das famílias, mas futuramente deverá igualmente incluir a atribuição de créditos fiscais às empresas em investimentos em eficiência energética. Assim sendo, em 2015, prevê-se que a receita gerada de 165,5 milhões de euros com as medidas da fiscalidade verde será alocada, no montante de 17,5 milhões de euros, a benefícios e incentivos à mobilidade sustentável, à gestão florestal e à conservação da natureza, e o valor remanescente, de 148 milhões de euros, financiará o desagramento do IRS, no âmbito do quociente familiar. Em concreto, as medidas no âmbito da Fiscalidade Verde são as seguintes:

(i) **Taxa de Carbono:** tendo em vista uma economia de baixo carbono, combate às alterações climáticas e redução da dependência energética do exterior, é introduzida uma taxa de carbono que incide sobre os sectores não incluídos no sistema CELE; o valor da taxa anual está indexado à cotação de carbono do ano anterior, que por sua vez reflete a média aritmética do preço dos leilões do CELE;

(ii) **Imposto Sobre Veículos:** as taxas de ISV nos veículos a gasolina e gasóleo são agravadas em função das emissões de CO₂;

(iii) **Transportes Públicos:** para efeitos fiscais, o custo com eletricidade GPL e GNV é majorado em 130% e em 120%, respetivamente;

(iv) **Incentivos aos Carros Elétricos** (híbridos plug-in, GPL e GNV): são aumentados os montantes máximos de depreciação aceites como gasto fiscal e são reduzidas as taxas de tributação autónoma em sede de IRS e IRC;

(v) **Dedução do IVA em viaturas elétricas, híbridas plug-in, GPL e GNV:** é aplicada uma dedução nas despesas na aquisição, fabrico ou importação, à locação e à transformação destas viaturas;

(vi) **Incentivo ao bike-sharing e car-sharing:** são majorados os custos com os serviços e bens associados, na criação de sistemas de *bike-sharing* e *car-sharing* nas empresas e à aquisição de frotas de bicicletas. Veículos em fim de vida: é aplicado um incentivo fiscal sob a forma de devolução de ISV ou de atribuição de subsídio, mediante a compra de nova viatura elétrica ou híbrida plug-in;

(vii) **Taxa sobre Sacos Plásticos Leves:** os sacos plásticos leves passam a estar sujeitos a uma contribuição (8 cêntimos+IVA), com o objetivo de promover um comportamento mais sustentável dos consumidores, dos produtores e dos comerciantes; espera-se motivar os cidadãos para a redução do consumo de sacos plásticos para 50 sacos por pessoa, por ano, em 2015 e 35 sacos por pessoa, por ano, em 2016, alterando o padrão de 2014 em que foram consumidos 466 sacos plásticos por pessoa; parte da receita resultante servirá para reforçar o Fundo de Conservação da Natureza e financiar projetos nos Municípios que integram áreas classificadas, nomeadamente, através do programa NATURAL.PT;

(viii) **Revisão da Taxa de Gestão de Resíduos:** estabelece-se o valor de referência de 5,5 euros/ton em 2015 e um aumento progressivo até 11 euros/ton em 2020, para desincentivar o depósito em aterro dos resíduos urbanos;

(ix) **Território e Floresta:** é reduzida em 50% a coleta de IMI nos prédios destinados à produção de energias renováveis e dos prédios rústicos integrados em áreas classificadas, que proporcionem serviços de ecossistema; são isentos de IMI os prédios afetos ao abastecimento público de água, de saneamento e de gestão de resíduos urbanos detidos pelos Municípios; são majoradas em 30%, para efeitos de custos fiscais no IRS e IRC, as contribuições financeiras para o Fundo Comum das Zonas de Intervenção Florestal (ZIF); são isentos de IMI e IMT os prédios rústicos que correspondam a áreas florestais aderentes a ZIF ou que estejam submetidas a planos de gestão florestal e redução de IMI nos prédios rústicos integrados na bolsa de terras;

(x) **Derrama:** caso o volume de negócios de uma empresa seja resultante, em mais de 50%, da exploração de recursos naturais ou do tratamento de resíduos, a derrama pode ser atribuída ao respetivo Município.

Fonte: Governo de Portugal – MAOTE: “Projeto de Reforma da Fiscalidade Verde”, 2014.

Secretaria-Geral

Rua de “O Século”, n.º 51 - 3.º, 1200-433 Lisboa, PORTUGAL

TEL +351 213 231 500 FAX +351 213 231 530

EMAIL sg@sg.maote.gov.pt

Anexo II: Evolução dos Preços Médios Anuais de Venda ao Público dos Combustíveis Líquidos e Gasosos em Portugal Continental (*)

Ano	Gasolina Super ou Aditivada (Eur/litro)	Gasolina S/Pb I.O.98 (Eur/litro)	Gasolina S/Pb I.O.95 (Eur/litro)	Gasóleo Rodoviário (Eur/litro)	GPL Auto (Eur/litro)	Gasóleo Colorido e Marcado (Eur/litro)	Gasóleo Aquecimento (Eur/litro)	Fuelóleo (Eur/Kg)	Butano Garrafas(I) (Eur/Kg)	Butano Granel(II) (Eur/Kg)	Propano Garrafas (I) Eur/Kg	Propano Granel (II) Eur/Kg	Propano Canalizado (II) (Eur/Kg)
1991	0,730	-	0,690	0,500	-	-	-	0,140	0,491	0,330	0,534	0,308	0,464
1992	0,730	-	0,680	0,500	-	-	-	0,140	0,547	0,347	0,566	0,345	0,467
1993	0,750	0,760	0,700	0,510	-	-	-	0,140	0,596	0,354	0,618	0,352	0,528
1994	0,770	0,770	0,770	0,520	-	-	-	0,130	0,610	0,361	0,637	0,362	0,546
1995	0,780	0,780	0,770	0,520	-	-	-	0,130	0,616	0,375	0,692	0,395	0,579
1996	0,810	0,810	0,790	0,560	-	-	-	0,140	0,631	0,418	0,713	0,419	0,644
1997	0,840	0,840	0,810	0,570	-	-	-	0,160	0,729	0,494	0,849	0,494	0,727
1998	0,840	0,810	0,840	0,560	-	0,350	-	0,140	0,729	0,494	0,847	0,494	0,721
1999	0,830	0,800	0,840	0,560	0,372	0,350	-	0,170	0,732	0,496	0,851	0,496	0,744
2000	0,910	0,900	0,870	0,680	0,439	0,470	-	0,270	0,861	0,595	1,018	0,597	0,916
2001	0,950	0,950	0,910	0,680	0,485	0,470	-	0,260	0,973	0,701	1,177	0,705	1,043
2002	0,970	0,970	0,920	0,670	0,459	0,380	-	0,260	0,930	0,670	1,110	0,680	1,010
2003	1,020	1,020	0,970	0,710	0,474	0,420	0,443	0,290	0,990	0,740	1,190	0,730	1,120
2004	1,092	1,098	1,033	0,789	0,500	0,489	0,486	0,268	1,030	0,760	1,240	0,760	1,200
2005	1,208	1,219	1,149	0,939	0,550	0,625	0,615	0,352	1,170	0,870	1,400	0,870	1,340
2006	1,347	1,354	1,279	1,044	0,592	0,683	0,674	0,411	1,360	1,050	1,700	1,050	1,580
2007	1,391	1,409	1,322	1,081	0,597	0,691	0,727	0,435	1,390	1,100	1,700	1,100	1,660
2008	1,456	1,482	1,386	1,260	0,668	0,866	0,935	0,548	1,580	1,140	1,910	1,240	1,870
2009	1,313	1,316	1,235	1,003	0,572	0,646	0,682	0,446	1,330	1,070	1,600	1,080	1,670
2010	1,481	1,437	1,373	1,153	0,677	0,785	0,827	0,589	1,600	1,230	1,950	1,250	1,890
2011	1,652	1,614	1,546	1,372	0,769	0,978	1,056	0,747	1,840	1,408	2,272	1,458	2,079
2012	1,749	1,721	1,641	1,450	0,790	1,073	1,293	0,854	1,884	1,499	2,270	1,533	2,139
2013	1,720	1,660	1,579	1,388	0,749	1,025	1,287	0,802	1,956	1,549	2,312	1,563	2,108
2014	1,684	1,609	1,524	1,303	0,727	0,946	1,247	0,764	1,846	1,451	2,183	1,469	1,969

Notas: (*) Combustíveis Líquidos (Inclui IVA e ISP); a) A gasolina super com chumbo foi substituída pela gasolina aditivada a partir de Julho de 1999 (Portaria nº 482-A/99, de 1 de Julho). Em janeiro de 2004, os preços das gasolinas e gasóleos ficaram liberalizados (Portaria nº 1423-F/2003, de 31 de Dezembro). (*) Combustíveis Gasosos (Inclui IVA e ISP): b) Os Gases de Petróleo Liquefeitos (GPL) ficaram sujeitos ao regime de preços livres a partir de 3 de setembro de 1990 (Portaria n.º 782-B/90 de 1 de setembro).(I) No local de revenda; (II) No local de consumo. Fonte: DGEG – Preços médios anuais dos combustíveis líquidos e gasosos - <http://www.dgeg.pt/>.

Secretaria-Geral
 Rua de “O Século”, n.º 51 - 3.º, 1200-433 Lisboa, PORTUGAL
 TEL +351 213 231 500 FAX +351 213 231 530
 EMAIL sg@sg.maote.gov.pt