



Tribunal de Contas

PROCESSO N.º 04/2014 - AUDIT

**Auditoria à Produção e Incorporação de
Biocombustíveis**

Relatório de Auditoria n.º 23 /14-2.ª Secção

Novembro de 2014



Tribunal de Contas

ÍNDICE GERAL

ÍNDICE GERAL	3
ÍNDICE DE QUADROS	4
ÍNDICE DE GRÁFICOS	5
ÍNDICE DE FIGURAS.....	5
SIGLAS	6
FICHA TÉCNICA	8
1 – SUMÁRIO EXECUTIVO	9
1.1 – CONCLUSÕES	9
1.2 – RECOMENDAÇÕES	12
2 – PARTE INTRODUTÓRIA.....	13
2.1 – ÂMBITO E OBJETIVOS DA AUDITORIA.....	13
2.2 – ENTIDADES ENVOLVIDAS PELA AUDITORIA	14
2.3 – EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO	14
2.4 – SÍNTESE METODOLÓGICA.....	15
2.5 – QUADRO INSTITUCIONAL E NORMATIVO	15
2.6 – CONDICIONANTES DA AUDITORIA.....	17
3 – PARTE EXPOSITIVA.....	18
3.1 – PAPÉIS DA DGEG E DO LNEG NO ÂMBITO DOS BIOCOMBUSTÍVEIS.....	18
3.2 – ENQUADRAMENTO DA PRODUÇÃO E INCORPORAÇÃO DE BIOCOMBUSTÍVEIS NA GASOLINA E GASÓLEO RODOVIÁRIOS	20
3.3 – MONITORIZAÇÃO E CONTROLO DA PRODUÇÃO E INTRODUÇÃO DE BIOCOMBUSTÍVEIS NO MERCADO	26
3.4 – PRODUÇÃO E INCORPORAÇÃO DE BIOCOMBUSTÍVEIS NA GASOLINA E GASÓLEO RODOVIÁRIOS.....	31
3.5 – CONTROLO DA PRODUÇÃO E INCORPORAÇÃO DE BIOCOMBUSTÍVEIS NA GASOLINA E GASÓLEO RODOVIÁRIOS.....	36
3.6 – DESPESA FISCAL DEVIDA À ISENÇÃO DE ISP SOBRE BIOCOMBUSTÍVEIS	38
3.7 – MAIOR COBRANÇA FISCAL DEVIDA À INCORPORAÇÃO DE BIOCOMBUSTÍVEIS.....	41
3.8 – EVOLUÇÃO DO PREÇO DO BIOCOMBUSTÍVEL FAME.....	43
3.9 – REGIME SANCIONATÓRIO E APLICAÇÃO DE COIMAS	43
3.10 – RECEITAS E DESPESAS NA IMPLEMENTAÇÃO DO CONTROLO DO CUMPRIMENTO DOS CRITÉRIOS DE SUSTENTABILIDADE.....	45
3.11 – MATÉRIAS-PRIMAS UTILIZADAS NA PRODUÇÃO NACIONAL DE BIOCOMBUSTÍVEIS	47
3.12 – ALCANCE DOS OBJETIVOS AMBIENTAIS VISADOS	48
3.12.1 – <i>Quantificação da redução de CO₂ obtida com a incorporação de biocombustíveis.....</i>	<i>49</i>
3.12.2 – <i>Análise crítica da incorporação de biocombustíveis e a redução de CO₂ obtida.....</i>	<i>50</i>
3.13 – PLANOS DE PREVENÇÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS.....	54
4 – VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO	55
5 – EMOLUMENTOS.....	55
6 – DETERMINAÇÕES FINAIS.....	55
ANEXO I – PRODUÇÃO E INCORPORAÇÃO DE BIOCOMBUSTÍVEIS NO ÂMBITO REGULADO PELO DECRETO-LEI N.º 62/2006 (2006 – 2010).....	57
ANEXO II – PRODUÇÃO E INCORPORAÇÃO DE BIOCOMBUSTÍVEIS NO ÂMBITO REGULADO PELO DECRETO-LEI N.º 117/2010 (2011 – 2013).....	58
ANEXO III – VENDA DE COMBUSTÍVEIS RODOVIÁRIOS PARA CONSUMO (2007–2013)	60

ANEXO IV – CONTRIBUTO DAS ENERGIAS RENOVÁVEIS PARA O CONSUMO FINAL DE ENERGIA E QUOTA DO SECTOR DOS TRANSPORTES (2009-2012)	61
ANEXO V – APURAMENTO DA DESPESA FISCAL COM BIOCOMBUSTÍVEIS (2007–2010).....	64
ANEXO VI – MATÉRIAS-PRIMAS UTILIZADAS NA PRODUÇÃO DE BIOCOMBUSTÍVEIS	67
ANEXO VII – ESTIMATIVA DA REDUÇÃO DE EMISSÕES DEVIDA À INCORPORAÇÃO DE BIOCOMBUSTÍVEIS	68
ANEXO VIII – RESPOSTAS NO ÂMBITO DO CONTRADITÓRIO	70

ÍNDICE DE QUADROS

QUADRO 1 – METAS E EFICÁCIA AMBIENTAL DOS CENÁRIOS DA MEDIDA MA2007T1	22
QUADRO 2 – ESTIMATIVA DO CONTRIBUTO TOTAL DE CADA TECNOLOGIA BASEADA EM FER PARA ALCANÇAR OS OBJETIVOS OBRIGATÓRIOS DE 2020 E TRAJETÓRIA INDICATIVA DAS QUOTAS PROVENIENTES DE FER NO SECTOR DOS TRANSPORTES EM 2010-2020	25
QUADRO 3 – PERCENTAGENS DE INCORPORAÇÃO DE BIOCOMBUSTÍVEIS.....	26
QUADRO 4 – PERCENTAGEM EM TEOR ENERGÉTICO DE BIOCOMBUSTÍVEIS INTRODUZIDOS NO CONSUMO (2006 A 2010)	32
QUADRO 5 – PERCENTAGEM EM VOLUME DE BIOCOMBUSTÍVEIS INTRODUZIDOS NO GASÓLEO (2009 E 2010).....	33
QUADRO 6 – PERCENTAGEM EM TEOR ENERGÉTICO DE BIOCOMBUSTÍVEIS INTRODUZIDOS NO CONSUMO (2011 A 2013)	34
QUADRO 7 – TDB DE BIODIESEL FAME EMITIDOS PELA ECS A FAVOR DE PRG	37
QUADRO 8 – TDBS EMITIDOS PELA ECS A FAVOR DA DGEG RELATIVOS À PRODUÇÃO DE BIODIESEL PELOS PPD	37
QUADRO 9 – TDBS EMITIDOS PELA ECS A FAVOR DE IMPORTADORES DE BIOCOMBUSTÍVEIS INCORPORADOS EM COMBUSTÍVEIS FÓSSEIS, BIO-ETBE, HVO E FAME	37
QUADRO 10 – VALORES DO ISP E CSR APLICÁVEIS AOS COMBUSTÍVEIS RODOVIÁRIOS E VALORES DA ISENÇÃO APLICÁVEL AOS BIOCOMBUSTÍVEIS.....	39
QUADRO 11 – QUANTIDADES MÁXIMAS DE BIOCOMBUSTÍVEIS PASSÍVEIS DE ISENÇÃO DE ISP (PRG)	39
QUADRO 12 – APURAMENTO DA DESPESA FISCAL COM A ISENÇÃO DE ISP	40
QUADRO 13 – DESPESA FISCAL EM IEC INDICADA NOS RELATÓRIOS DOS ORÇAMENTOS DO ESTADO PARA 2011 E 2012	40
QUADRO 14 – ISP E CSR COBRADOS SOBRE O EXCEDENTE DE BIOCOMBUSTÍVEIS SUBSTITUTOS DE GASÓLEO PARA COMPENSAR O MENOR TEOR ENERGÉTICO (2006 – 2013)	41
QUADRO 15 – DIFERENÇA ENTRE BENEFÍCIO FISCAL E IMPOSTO SOBRE O EXCEDENTE DE CONSUMO	42
QUADRO 16 – NÚMERO DE OPERADORES REGISTRADOS NA ECS (2012 E 2013)	45
QUADRO 17 – TAXAS COBRADAS PELA ECS A PRG, PPD E INCORPORADORES (2012 E 2013)	46
QUADRO 18 – PREVISÃO DE RECEITAS E DESPESAS DA ECS	46
QUADRO 19 – ESTIMATIVA DE REDUÇÃO DE GEE NO SECTOR DOS TRANSPORTES (2009 – 2012)	49
QUADRO 20 – QUANTIDADES DE BIOCOMBUSTÍVEIS (FAME) INCORPORADA NO GASÓLEO (2006 A 2010)	57
QUADRO 21 – QUANTIDADES DE BIOCOMBUSTÍVEIS PRODUZIDOS POR PPD (2006 A 2010)	57
QUADRO 22 – BIOCOMBUSTÍVEIS INTRODUZIDOS NO CONSUMO (2006 A 2010).....	57
QUADRO 23 – QUANTIDADES DE BIOCOMBUSTÍVEIS (FAME) PRODUZIDOS POR PRG E ENTREGUES A INCORPORADORES (2011 A 2013).....	58
QUADRO 24 – QUANTIDADES DE BIOCOMBUSTÍVEIS PRODUZIDOS POR PPD (2011 A 2013)	58
QUADRO 25 – QUANTIDADES DE BIOCOMBUSTÍVEIS INTRODUZIDOS NO CONSUMO POR PPD (2011 A 2013)	58
QUADRO 26 – QUANTIDADES DE BIOCOMBUSTÍVEIS INCORPORADOS NA GASOLINA E GASÓLEO INTRODUZIDOS NO CONSUMO (2011 A 2013).....	59
QUADRO 27 – VENDA DE COMBUSTÍVEIS RODOVIÁRIOS PARA CONSUMO	60
QUADRO 28 – QUOTAS SECTORIAIS (ELETRICIDADE, AQUECIMENTO E ARREFECIMENTO E TRANSPORTES) E GLOBAIS DE ENERGIA PROVENIENTE DE FER.....	61
QUADRO 29 – CONTRIBUTO DAS ENERGIAS RENOVÁVEIS EM CADA SECTOR PARA O CONSUMO FINAL DE ENERGIA.....	61
QUADRO 30 – CONTRIBUTO DAS ENERGIAS RENOVÁVEIS NO SECTOR DOS TRANSPORTES	62
QUADRO 31 – CÁLCULO DA QUOTA DE ENERGIAS RENOVÁVEIS NO CONSUMO FINAL BRUTO DE ENERGIA (2011 E 2012)	63
QUADRO 32 – QUANTIDADES DE BIOCOMBUSTÍVEIS PRODUZIDOS POR PRG E INCORPORADOS NO GASÓLEO (2007 A 2013)	64



Tribunal de Contas

QUADRO 33 – QUANTIDADES DE BIOCOMBUSTÍVEIS (FAME) INTRODUZIDAS NO MERCADO COM ISENÇÃO PARCIAL DE ISP (PRG) ...	65
QUADRO 34 – QUANTIDADES DE BIOCOMBUSTÍVEIS (FAME) INTRODUZIDAS NO MERCADO COM ISENÇÃO TOTAL DE ISP (PPD)	66
QUADRO 35 – MATÉRIA PRIMA PROCESSADA PELOS PRG (2012 E 2013)	67
QUADRO 36 – MATÉRIA PRIMA PROCESSADA PELOS PPD (2012 E 2013)	67
QUADRO 37 – ENERGIA PRODUZIDA PELA GASOLINA E GASÓLEO RODOVIÁRIOS (2005–2012).....	68
QUADRO 38 – EMISSÕES DE CO ₂ EQ PRODUZIDA PELO CONSUMO DE GASOLINA E GASÓLEO RODOVIÁRIOS (2005–2012)	68
QUADRO 39 – ESTIMATIVA DE EMISSÕES DE GEE DOS BIOCOMBUSTÍVEIS INCORPORADOS NO GASÓLEO (2011 A 2013)	68
QUADRO 40 – ESTIMATIVA DA REDUÇÃO DE EMISSÕES DEVIDA À INCORPORAÇÃO DE BIOCOMBUSTÍVEIS.....	69

ÍNDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – QUOTA GLOBAL E DO SECTOR DOS TRANSPORTES DE FER NA TRAJETÓRIA INDICATIVA PARA 2020	36
GRÁFICO 2 – EVOLUÇÃO DO PREÇO DO BIOCOMBUSTÍVEL FAME	43
GRÁFICO 3 – MATÉRIAS-PRIMAS UTILIZADAS PARA PRODUÇÃO DE BIODIESEL PELOS PRG (2012 E 2013)	48
GRÁFICO 4 – EVOLUÇÃO DAS EMISSÕES DE GEE TOTAIS E DO TRANSPORTE RODOVIÁRIO (1990 – 2012).....	50
GRÁFICO 5 – EVOLUÇÃO DAS EMISSÕES DE GEE DOS COMBUSTÍVEIS RODOVIÁRIOS (2005–2012)	51
GRÁFICO 6 – EVOLUÇÃO DAS EMISSÕES DE GEE DOS BIOCOMBUSTÍVEIS (2005–2012)	51
GRÁFICO 7 – EVOLUÇÃO DO CONSUMO DE GASOLINA E GASÓLEO RODOVIÁRIOS E ENERGIA PRODUZIDA (2005–2012)	52
GRÁFICO 8 – EVOLUÇÃO DO TEOR DE EMISSÕES DA GASOLINA E GASÓLEO RODOVIÁRIOS (2005–2012)	53

ÍNDICE DE FIGURAS

FIGURA 1 – ESTIMATIVA DA EVOLUÇÃO DA UTILIZAÇÃO DE ENERGIA NO SECTOR DOS TRANSPORTES	26
FIGURA 2 – APLICAÇÃO DOS CRITÉRIOS DE VERIFICAÇÃO DA SUSTENTABILIDADE DOS BIOCOMBUSTÍVEIS	27
FIGURA 3 – VERIFICAÇÃO DA CONFORMIDADE COM OS CRITÉRIOS DE SUSTENTABILIDADE.....	27
FIGURA 4 – MECANISMO DE SUSTENTABILIDADE PARA PRODUTORES DE BIOCOMBUSTÍVEIS	30
FIGURA 5 – MECANISMO DE SUSTENTABILIDADE PARA IMPORTADORES DE BIOCOMBUSTÍVEIS.....	30

SIGLAS

Sigla	Significado
APA	Agência Portuguesa do Ambiente
APETRO	Associação Portuguesa das Empresas Petrolíferas
APPB	Associação Portuguesa de Produtores de Biocombustíveis
art.º	Artigo
ASAE	Autoridade de Segurança Alimentar e Económica
AT	Autoridade Tributária e Aduaneira
Bio-ETBE	Bioéter etil-ter-butílico
B10, B20, B30	Designação do gasóleo com 10%, 20% e 30% (em volume), respetivamente, de biodiesel incorporado
CBOI	Conta de venda ou consumo de biocombustíveis das entidades obrigadas à incorporação
CBP	Conta de venda de biocombustíveis pelos produtores
c.c.	Centro de custos
CdB	Certificado de biocombustíveis
CE	Comissão Europeia
Cfr.	Conforme
CH ₄	Metano
CIEC	Código dos Impostos Especiais sobre o Consumo
CO ₂	Dióxido de carbono
CO ₂ eq	CO ₂ equivalente
CPC	Conselho de Prevenção da Corrupção
CSR	Contribuição de serviço rodoviário
DGEG	Direção-Geral de Energia e Geologia
DGTF	Direção-Geral do Tesouro e Finanças
DR	Diário da República
ECS	Entidade Coordenadora do Cumprimento dos Critérios de Sustentabilidade
ENE 2020	Estratégia Nacional para a Energia 2020
ENMC	ENMC – Entidade Nacional para o Mercado de Combustíveis, E.P.E.
EPE	Entidade pública empresarial
ETBE	<i>Ethyl tert-butyl ether</i> (éter etil-ter-butílico)
EU	<i>European Union</i> (União Europeia)
EU-27	Conjunto d Estados que constituíam a União Europeia de 1 de janeiro de 2007 a 30 de junho de 2013 (antes da adesão da Croácia)
FAME	<i>Fatty acid methyl ester</i> (ésteres metílicos de ácidos gordos)
FER	Fonte de energia renovável
GEE	Gás(ases) com efeito de estufa
Gg	Giga grama (= 1.000 toneladas)
GJ	Giga Joule
GPL	Gás de petróleo liquefeito
GPP	Gabinete de Planeamento e Políticas
ha	Hectare
HVO	<i>Hydrotreated vegetable oils</i> (óleos vegetais hydrogenados)
I&D	Investigação e desenvolvimento
INE	Instituto Nacional de Estatística, I.P.
INETI	Instituto Nacional de Engenharia, Tecnologia e Inovação, I.P.
IPAC	Instituto Português de Acreditação
ISP	Imposto sobre os produtos petrolíferos e energéticos
IVA	Imposto sobre o valor acrescentado
JOUE	Jornal Oficial da União Europeia
kl	Quilolitro
kt	Quilotonelada
ktep	Quilotonelada equivalente de petróleo
l	Litro
LNEG	Laboratório Nacional de Energia Geologia
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
LULUCF	<i>Land use, land-use change and forestry</i> (uso do solo, alteração do uso do solo e florestas)
m ³	Metro cúbico
MAMAOT	Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território
MAOTE	Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia
MEE	Ministério da Economia e do Emprego
MJ	Mega Joule



Tribunal de Contas

Sigla	Significado
MI	Milhão de litros
Mt	Milhão de toneladas
n.a.	Não aplicável
N ₂ O	Óxido nitroso
NUTS	Nomenclatura Comum das Unidades Territoriais Estatística
OAU	Óleo(s) alimentar(es) usado(s)
OVU	Óleo(s) vegetal(ais) usado(s)
PAEE	Plano de Ação de Eficiência Energética
p. ex.	Por exemplo
PNAC	Programa Nacional para as Alterações Climáticas
PNAEE 2016	Plano Nacional de Ação para a Eficiência Energética para o período 2013-2016 (Estratégia para a Eficiência Energética – PNAEE 2016)
PNAER 2020	Plano Nacional de Ação para as Energias Renováveis para o período 2013-2020 (Estratégia para as Energias Renováveis – PNAER 2020)
p.p.	Ponto percentual
PPD	Pequeno produtor dedicado
PRACE	Programa para a Reestruturação da Administração Central do Estado
PRG	Produtor do regime geral
QUAR	Quadro de Avaliação e Responsabilização
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
RHs	Recursos humanos
SA	Sociedade Anónima
TdB	Título de biocombustíveis
TdB-D	TdB emitido para biocombustível substituto do gasóleo
TdB-G	TdB emitido para biocombustível substituto da gasolina
TC	Tribunal de Contas
tep	Tonelada equivalente de petróleo
TJ	Tera Joule
UE	União Europeia
UNFCCC	<i>United Nations Framework Convention on Climate Change</i> (Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas)

FICHA TÉCNICA

Nome	Categoria	Formação Académica
Equipa Técnica:		
José Rosário Silva	Auditor	Lic. Engenharia Civil, Mestre em Construção
Daphnie Góis	Téc. Ver. Superior	Lic. Direito
Apoio administrativo:	Magda Filipe	
Coordenação	António Marques do Rosário, Auditor Chefe	
Coordenação Geral	Leonor Côrte-Real Amaral, Auditora Coordenadora	



Tribunal de Contas

1 – SUMÁRIO EXECUTIVO

A auditoria desenvolvida teve por objeto a avaliação do grau de cumprimento das metas para a incorporação de biocombustíveis na gasolina e gasóleo utilizados nos transportes rodoviários colocados no mercado, estabelecidas pelas Diretivas n.ºs 2003/30/CE, de 8 de maio, e 2009/28/CE, de 23 de abril, o enquadramento legal resultante da transposição e a apreciação da gestão dos recursos afetos ao desenvolvimento e execução das medidas implementadas, abrangendo a análise da regularidade e da legalidade das operações subjacentes, bem como o apuramento dos custos, designadamente fiscais, e dos resultados obtidos do ponto de vista ambiental, tendo permitido formular as seguintes conclusões:

1.1 – Conclusões

1. A União Europeia estabeleceu, através da Diretiva n.º 2003/30/CE, de 8 de maio, um quadro comum para a promoção da utilização de biocombustíveis e outros combustíveis renováveis em substituição do gasóleo e gasolina nos transportes, devendo os Estados-Membros assegurar a colocação nos seus mercados duma proporção mínima de biocombustíveis e outros combustíveis renováveis, estabelecendo uma meta indicativa de incorporação de biocombustíveis de 5,75%, em teor energético, em 2010 (cfr. ponto 3.2).
2. Esta Diretiva foi transposta pelo Decreto-Lei n.º 62/2006, de 21 de março, que não estabelecia metas nacionais para a colocação de biocombustíveis no mercado, adotando uma estratégia centrada na redução do imposto sobre os produtos petrolíferos incidente sobre os biocombustíveis incorporados. Esta estratégia veio a ser alterada pelo Decreto-Lei n.º 49/2009, de 26 de fevereiro, com a fixação de quotas mínimas obrigatórias de incorporação de biocombustíveis no gasóleo de 6% para 2009 e de 10% para 2010, em volume, condicionadas à alteração da norma EN 590 aplicável ao gasóleo rodoviário, não se estabelecendo, no entanto, qualquer medida relativamente à incorporação de biocombustíveis na gasolina (cfr. ponto 3.2).
3. A Diretiva n.º 2009/28/CE, de 23 de abril, veio colocar o enquadramento dos biocombustíveis no âmbito mais alargado da promoção da utilização de energia proveniente de fontes renováveis, fixando objetivos nacionais obrigatórios para a quota de energias renováveis no consumo final e obrigando cada Estado-Membro a assegurar que, em 2020, pelo menos 10% da energia consumida por todos os modos de transporte seja renovável. A Diretiva estabeleceu, também, critérios de sustentabilidade para os biocombustíveis, cuja verificação é condição necessária para a sua contabilização para efeitos da aferição do cumprimento dos objetivos e obrigações nela fixados. Esta Diretiva foi transposta, na parte respeitante aos biocombustíveis, pelo Decreto-Lei n.º 117/2010, de 25 de outubro, que criou mecanismos de promoção dos biocombustíveis e definiu mínimos de incorporação obrigatórios para os anos de 2011 a 2020 (cfr. pontos 3.2, 3.3 e 3.4).
4. A centralização da informação e o controlo da produção, importação e incorporação de biocombustíveis estão atribuídas à Direção-Geral de Energia e Geologia, a quem compete também o apuramento de compensações pelo não cumprimento das obrigações de incorporação e a instrução de processos de contraordenação e aplicação de sanções previstas no diploma. A coordenação do processo de verificação do cumprimento dos critérios de sustentabilidade foi, por outro lado, atribuída ao Laboratório Nacional de Energia e Geologia, através da Entidade

Coordenadora do Cumprimento dos Critérios de Sustentabilidade, nele integrada, sendo a supervisão dos procedimentos efetuados pela Direção-Geral de Energia e Geologia. As competências atribuídas a estas duas entidades no âmbito dos biocombustíveis foram objeto de alteração recente, com a reestruturação da Entidade Gestora de Reservas Estratégicas de Produtos Petrolíferos, E.P.E., sendo-lhe atribuídas algumas das funções anteriormente cometidas àquelas entidades (**cf. pontos 3.1 e 3.3**).

5. Entre 2006 e 2010, na vigência do Decreto-Lei n.º 62/2006, a proporção de biocombustíveis introduzidos no consumo no total de combustíveis variou entre 1,02% e 4,61%, em teor energético, não sendo atingida a meta de incorporação prevista na Diretiva n.º 2003/30/CE. A proporção de biocombustíveis introduzidos no gasóleo em 2009 e 2010 foi de 4,59% e 6,38%, em volume, respetivamente (**cf. pontos 3.2 e 3.4**).
6. Na vigência do Decreto-Lei n.º 117/2010, as percentagens totais dos biocombustíveis incorporados em 2011, 2012 e 2013, foram de 5,17%, 4,89% e 4,87%, em teor energético, respetivamente (**cf. ponto 3.4**).
7. De acordo com o último *Relatório do Estado do Ambiente* publicado, o sector dos transportes, em 2010, foi o principal contribuinte para as emissões totais de gases com efeito de estufa em Portugal, com 26,7%, significativamente acima do sector na EU-27 (19,7%). As emissões totais de gases com efeito de estufa em Portugal no ano de 2012, excluindo uso do solo, alteração do uso do solo e florestas, foram estimadas em 68,75 Mt CO₂eq, enquanto as emissões totais do sector de transportes rodoviários foram estimadas pela Agência Portuguesa do Ambiente em 16,37 Mt CO₂eq, 13% e 70%, respetivamente, acima dos correspondentes valores estimados para o ano de referência do Protocolo de Quioto (1990) (**cf. ponto 3.12.2**).
8. A quota de energias renováveis no sector dos transportes comunicada à Comissão Europeia foi de 3,87% e 5,59% em 2009 e 2010, respetivamente, tendo baixado para 0,4% em 2011 e 2012. O cômputo da quota de 0,4% nestes dois últimos anos resultou de só poder ser contabilizado para efeitos de avaliação do cumprimento dos requisitos da Diretiva o biodiesel produzido a partir de resíduos, uma vez que não foi comprovado o cumprimento dos critérios de sustentabilidade relativamente à quase totalidade dos biocombustíveis incorporados devido à suspensão da disposição do Decreto-Lei n.º 117/2010 que obrigava à verificação desses critérios (**cf. pontos 3.4 e 3.12.1**).
9. As poupanças líquidas de emissões de gases com efeito de estufa resultantes da incorporação de biocombustíveis nos anos de 2011 a 2013, incluindo aqueles relativamente aos quais não foi verificado o cumprimento dos critérios de sustentabilidade, foram de 658,27 kt CO₂eq para o gasóleo rodoviário e de 11,46 kt CO₂eq para a gasolina (**cf. ponto 3.12.1**).
10. A comparação entre as despesas previstas da Entidade Coordenadora do Cumprimento dos Critérios de Sustentabilidade nos anos de 2011 e 2012, que maioritariamente correspondem a imputação interna de custos, com a receita de taxas de registo de operadores e emissão de títulos de biocombustíveis arrecadada nesse período, permite concluir que o funcionamento da Entidade junto do Laboratório Nacional de Energia e Geologia não terá gerado despesa significativa para o Estado (**cf. ponto 3.10**).
11. O Decreto-Lei n.º 117/2010 prevê que os títulos de biocombustíveis correspondentes aos biocombustíveis incorporados no consumo pelos pequenos produtores dedicados e fornecidos a consumidores cativos, que beneficiam de isenção de imposto sobre os produtos petrolíferos, reverterem para a Direção-Geral de Energia e Geologia, que os pode colocar a leilão, revertendo a receita obtida para o Fundo de Eficiência Energética. A Direção-Geral realizou dois leilões,



Tribunal de Contas

correspondentes aos títulos de 2011 e 2012, onde foram obtidos M€ 2,781 (cfr. pontos 3.2 e 3.10).

12. Os produtores do regime geral produziram, em 2012 e 2013, um total de 674.700 quilolitros de biocombustíveis, respetivamente, para o que utilizaram como matéria-prima na quase totalidade óleos vegetais virgens (605.877 toneladas), maioritariamente óleo de soja. As matérias-primas utilizadas para a extração dos óleos vegetais que foram canalizados para a produção de biocombustíveis tiveram origem exclusivamente em importações, estimando a Entidade Coordenadora do Cumprimento dos Critérios de Sustentabilidade que, em 2012, as importações de matérias-primas agrícolas para este fim (soja, colza, girassol e oleína de palma) tenham atingido 1.115.140 toneladas. Os pequenos produtores dedicados produziram, em 2012 e 2013, 10.557 quilolitros de biocombustíveis, utilizando como matéria-prima resíduos, na quase totalidade óleos alimentares usados (cfr. ponto 3.11).
13. A despesa fiscal com a isenção de imposto sobre os produtos petrolíferos aplicada aos biocombustíveis importou, desde a sua criação pelo Decreto-Lei n.º 66/2006, de 22 de março, até 31 de dezembro de 2013, em M€ 280,5, dos quais M€ 269,9 respeitam à isenção parcial de 963.821 quilolitros de biodiesel produzido por produtores do regime geral e incorporado no gasóleo rodoviário entre os anos de 2007 e 2010, e M€ 10,7 respeitam à isenção total de 9.270 quilolitros de biodiesel produzido por pequenos produtores dedicados e colocado diretamente em consumidores cativos (cfr. pontos 3.2 e 3.6).
14. Como o teor energético dos biocombustíveis é inferior aos combustíveis de origem fóssil que substituem, implicando maiores consumos para a obtenção da mesma energia, e a carga fiscal incide sobre o volume, resultou da incorporação de biocombustíveis no gasóleo rodoviário que, entre 2006 e 2010, os consumidores pagaram mais M€ 151,6 de imposto sobre os produtos petrolíferos e contribuição de serviço rodoviário do que pagariam pelo combustível fóssil energeticamente equivalente sem incorporação, pelo que a isenção concedida foi equivalente a apenas M€ 196,8, em termos líquidos. Entre 2011 e 2013, ou seja, após o fim da isenção para os biocombustíveis produzidos pelos produtores do regime geral, pelas mesmas razões, houve lugar à cobrança de mais M€ 78,4 de imposto sobre os produtos petrolíferos e contribuição de serviço rodoviário sobre o gasóleo do que haveria lugar para o combustível fóssil equivalente sem incorporação. Esta situação apresenta-se contrária à natureza de imposto ambiental do imposto sobre produtos petrolíferos, uma vez que os consumidores sujeitos passivos do mesmo são mais penalizados pela medida de mitigação do que enquanto agentes de poluição (cfr. ponto 3.7).

1.2 – Recomendações

No contexto da matéria exposta no presente relatório de auditoria e resumida nas conclusões que antecedem, recomenda-se:

1) À Ministra de Estado e das Finanças e ao Ministro do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia

Diligenciar o estudo de medidas que compensem os consumidores do sobrecusto fiscal que resulta do menor teor energético dos biocombustíveis incorporados na gasolina e gasóleo rodoviários.

2) Ao Ministro do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia

Diligenciar o estudo de medidas que contribuam para aumentar a produção de biocombustíveis a partir de matérias-primas agrícolas e de resíduos, de origem nacional.

3) À Direção-Geral de Energia e Geologia

Assegurar a efetiva supervisão da verificação do cumprimento dos critérios de sustentabilidade das matérias-primas utilizadas para a produção dos biocombustíveis.



h

Tribunal de Contas

2 – PARTE INTRODUTÓRIA

2.1 – Âmbito e objetivos da auditoria

Em cumprimento do Programa de Ação para o ano de 2014, aprovado pelo Tribunal de Contas, realizou-se a presente “*Auditoria à Produção e Incorporação de Biocombustíveis*”, com a natureza de auditoria ambiental e que teve como objeto a incorporação de biocombustíveis na gasolina e gasóleo utilizados nos transportes rodoviários, como determinado nos Decretos-Leis n.ºs 62/2006, de 21 de março, e 117/2010, de 25 de outubro, que efetuaram a transposição das Diretivas n.ºs 2003/30/CE, de 8 de maio (“*Diretiva Biocombustíveis*”), e 2009/28/CE, de 23 de abril (“*Diretiva Renováveis*”), ambas do Parlamento Europeu e do Conselho.

A auditoria tem como objetivo geral a emissão de um juízo sobre o grau de cumprimento das metas para a incorporação mínima de biocombustíveis na gasolina e gasóleo rodoviário estabelecidas pelas Diretivas e a apreciação da gestão dos recursos afetos ao desenvolvimento e à execução das medidas implementadas, abrangendo a análise da regularidade e da legalidade das operações subjacentes, bem como o apuramento dos custos, designadamente fiscais, e dos resultados obtidos do ponto de vista ambiental.

O horizonte temporal da auditoria corresponde ao período entre 2005, inclusive, ano para o qual foi estabelecida a primeira obrigatoriedade de incorporação, e o passado ano de 2013.

Tendo presente o objetivo geral da auditoria, definiram-se os seguintes objetivos específicos:

- ◆ Caracterizar o enquadramento da produção e incorporação de biocombustíveis na gasolina e gasóleo rodoviários desde a Diretiva n.º 2003/30/CE e Diretiva n.º 2009/28/CE e respetivas transposições para o direito português;
- ◆ Avaliar a monitorização e controlo da conformidade dos biocombustíveis produzidos e incorporados nos combustíveis introduzidos no mercado com os critérios de sustentabilidade fixados;
- ◆ Quantificar a produção e incorporação de biocombustíveis na gasolina e gasóleo e o consumo de combustíveis rodoviários, bem como a sua evolução temporal;
- ◆ Quantificar a redução de CO₂ obtida com a incorporação de biocombustíveis, situando a incorporação de biocombustíveis nas outras metas estabelecidas na Diretiva Renováveis (% de renováveis no sector dos transportes e % de renováveis no consumo final de energia), comparando a redução de CO₂ obtida com a incorporação de biocombustíveis com a redução de emissões verificada no sector dos transportes, e aferir em que medida foram atingidos os objetivos ambientais visados;
- ◆ Avaliar os impactos da isenção de imposto sobre os produtos petrolíferos e energéticos (ISP) sobre biocombustíveis concedidas nos termos do Código dos Impostos Especiais de Consumo e quantificar a despesa fiscal.

2.2 – Entidades envolvidas pela auditoria

A auditoria foi desenvolvida junto da Direção-Geral de Energia e Geologia (DGEG) e do Laboratório Nacional de Energia e Geologia (LNEG). Foi, também, recolhida informação junto da Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), da Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE), da Agência Portuguesa do Ambiente (APA) e da Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF).

2.3 – Exercício do contraditório

Nos termos dos artigos 13.º e 87.º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto¹, o relato de auditoria foi enviado às seguintes entidades:

- ◆ Ministra de Estado e das Finanças;
- ◆ Ministro do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia;
- ◆ Direção-Geral de Energia e Geologia;
- ◆ Laboratório Nacional de Engenharia e Geologia;
- ◆ Autoridade Tributária e Aduaneira;
- ◆ Agência Portuguesa do Ambiente.

Destas entidades não se pronunciaram a Ministra de Estado e das Finanças e o Ministro do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia.

O Laboratório Nacional de Engenharia e Geologia expressou a sua concordância com o relato, “*em particular no que diz respeito à componente relativa à atuação da ECS (...), considerando factualmente corretos os elementos expostos no mesmo respeitantes a esta entidade*”, referindo também nada ter a objetar e/ou a acrescentar ao conteúdo global do mesmo.

A APA informou que, no que respeita àquela Agência, não tinha comentários a fazer sobre o conteúdo do relato.

As alegações apresentadas pela DGEG e pela AT foram, nas partes relevantes, incorporadas no texto deste Relatório, sendo apresentadas integralmente no Anexo VIII a fim de dar expressão plena ao princípio do contraditório.

¹Na redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto.



h

Tribunal de Contas

2.4 – Síntese metodológica

A auditoria foi desenvolvida segundo os métodos e técnicas geralmente aceites e constantes do Manual de Auditoria e de Procedimentos do TC.

Dentro desses trabalhos, procedeu-se a:

- ◆ Estudo do enquadramento científico e do quadro normativo comunitário e nacional das questões subjacentes à promoção da produção e da incorporação de biocombustíveis no gasóleo e gasolina consumidos no sector dos transportes rodoviários;
- ◆ Análise da articulação entre os diversos intervenientes no processo de controlo, através de entrevistas com dirigentes e técnicos da DGEG, do LNEG e de outras entidades, e realização de testes de procedimento e de conformidade;
- ◆ Verificação da implementação e cumprimento das medidas legislativas e administrativas tomadas para a implementação dos objetivos fixados pelos Decretos-Leis n.ºs 62/2006, de 21 de março, e 117/2010, de 25 de outubro, que efetuaram a transposição das Diretivas Biocombustíveis e Renováveis;
- ◆ Obtenção de dados estatísticos e outra informação relevante da DGEG, LNEG, AT, APA, DGTF, ASAE e Instituto Nacional de Estatística (INE);
- ◆ Avaliação dos recursos afetos à verificação do cumprimento dos critérios de sustentabilidade.

A auditoria não incluiu a verificação da legalidade e da regularidade de procedimentos de contratação, uma vez que quer a DGEG quer o LNEG não os desenvolveram no âmbito da matéria auditada.

2.5 – Quadro institucional e normativo

As duas entidades abrangidas pela presente auditoria, DGEG e LNEG, têm natureza e regime jurídicos diversos.

A DGEG é um serviço central da administração direta do Estado dotado de autonomia administrativa, que tem por missão contribuir para a conceção, promoção e avaliação das políticas relativas à energia e aos recursos geológicos, numa ótica do desenvolvimento sustentável e de garantia da segurança do abastecimento².

À DGEG compete, através da Direção de Serviços Combustíveis nos termos da alínea l) do n.º 1 do artigo 4.º da Portaria n.º 194/2013, de 28 de maio³ “*Acompanhar a definição das políticas de promoção dos biocombustíveis e outros combustíveis renováveis, em matéria de regulamentação, especificações técnicas e de obrigações de incorporação no mercado*”. Compete-lhe, ainda, através da Direção de Serviços de Sustentabilidade Energética, o exercício de um conjunto de atribuições no

² Cfr. n.º 1 do art.º 2.º do Decreto-Lei n.º 139/2007, de 27 de abril (anterior lei orgânica da DGEG) e art.º 1.º do Decreto-Lei n.º 151/2012, de 12 de julho (atual lei orgânica da DGEG). Nos termos da alínea b) do art.º 4.º do Decreto-Lei n.º 17/2014, de 4 de fevereiro, a Direção-Geral de Energia e Geologia passou a integrar o Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia.

³ Diploma que define a estrutura nuclear dos serviços e as competências das respetivas unidades orgânicas da DGEG.

domínio da eficiência energética elencadas no artigo 5.º da mesma Portaria, onde se incluem promover a utilização de fontes de energia renováveis e a eficiência energética, e assegurar a elaboração, monitorização, avaliação e revisão do Plano Nacional de Ação para as Energias Renováveis (PNAER) e do Plano Nacional para a Eficiência Energética (PNAEE).

A Direção de Serviços de Planeamento e Estatísticas da DGEG é a entidade responsável a nível nacional pela produção e difusão de estatísticas oficiais na área da energia, por delegação do Instituto Nacional de Estatística, por Protocolo de 1 de junho de 2010, homologado por despachos dos Ministros da Presidência e da Economia, da Inovação e do Desenvolvimento de 17 de junho e 1 de julho de 2010, respetivamente.

O Laboratório Nacional de Energia e Geologia foi criado pelo Decreto-Lei n.º 354/2007, de 29 de outubro, no âmbito do Programa para a Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE), tendo sucedido nas atribuições do Instituto Nacional de Engenharia, Tecnologia e Inovação (INETI) nas áreas científicas de energia e geologia⁴.

O LNEG é um instituto público, integrado na administração indireta do Estado, dotado de autonomia administrativa e financeira e património próprio sendo qualificado como o laboratório do Estado, que tem por missão impulsionar e realizar ações de investigação, de demonstração e transferência de conhecimento, de assistência técnica e tecnológica e de apoio laboratorial dirigidos às empresas, nos domínios da energia e geologia⁵.

Em 2012, na sequência da aprovação da Lei Orgânica do Ministério da Economia e do Emprego (MEE), pelo Decreto-Lei n.º 126-C/2011, de 29 de dezembro, foi aprovada a lei orgânica do LNEG pelo Decreto-Lei n.º 145/2012, de 11 de julho, tendo os respetivos estatutos sido aprovados pela Portaria n.º 425/2012, de 28 de dezembro.

Na sequência da aprovação do Decreto-Lei n.º 119/2013, de 21 de agosto⁶, que criou o Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia (MAOTE), a DGEG⁷ e o LNEG⁸, ambos organismos do extinto Ministério da Economia e Emprego, transitaram para o referido ministério.

Os papéis atribuídos à DGEG e ao LNEG foram objeto de alteração operada pelo Decreto-Lei n.º 165/2013, de 16 de dezembro, que reestruturou a Entidade Gestora de Reservas Estratégicas de Produtos Petrolíferos, E.P.E., atribuindo-lhe algumas funções anteriormente cometidas à DGEG⁹ e ao LNEG¹⁰, red denominando-a «ENMC – Entidade Nacional para o Mercado de Combustíveis, E.P.E.»¹¹. Este diploma previa, no n.º 2 do artigo 30.º, que as alterações produzissem “(...) efeitos na data da

⁴ Cfr. art.º 19.º do Decreto-Lei n.º 354/2007. À data, a estrutura organizacional do LNEG foi definida pela Portaria n.º 1423/2007, de 31 de outubro, que aprovou os respetivos estatutos.

⁵ É constituído por quatro unidades orgânicas nucleares: o Laboratório de Energia, o Laboratório de Geologia e Minas, o Museu Geológico e o Departamento de Gestão e Organização.

⁶ Alterou a Lei Orgânica do XIX Governo Constitucional, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 86-A/2011, de 12 de julho.

⁷ Cfr. alínea d) do art.º 4.º do Decreto-Lei n.º 17/2014, de 4 de fevereiro.

⁸ Cfr. alínea c) do art.º 5.º, *idem*.

⁹ Cfr. alínea b) do art.º 23.º, *idem*.

¹⁰ Cfr. alínea c) do art.º 4.º, *idem*.

¹¹ De acordo com a alínea c) do n.º 3 do art.º 3.º do Decreto-Lei n.º 165/2013, a ENMC “(...) passa a prosseguir atribuições e a exercer competências respeitantes a: (...) Biocombustíveis, previstas, no que respeita à DGEG, no artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 62/2006, de 21 de março, no Decreto-Lei n.º 49/2009, de 26 de fevereiro, e no Decreto-Lei n.º 117/2010, de 25 de outubro (...) e respetiva regulamentação, e, no que respeita ao Laboratório Nacional de Energia e Geologia, I.P. (LNEG, I.P.), as relativas à coordenação do processo de verificação do cumprimento dos critérios de sustentabilidade dos biocombustíveis, previstas no artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 117/2010, de 25 de outubro (...) e na Portaria n.º 8/2012, de 4 de janeiro”.



h

Tribunal de Contas

conclusão do processo de reorganização da *Direção-Geral de Energia e Geologia e do Laboratório Nacional de Energia e Geologia, I.P.*”, tendo posteriormente o Decreto-Lei n.º 17/2014, de 4 de fevereiro, que aprovou a lei orgânica do MAOTE, previsto a reestruturação das referidas entidades.

Só em 29 de agosto foram aprovadas, através dos Decretos-Leis n.ºs 129/2014 e 130/2014¹², as leis orgânicas do LNEG e da DGEG, tendo as competências atribuídas ao LNEG e algumas das competências atribuídas à DGEG no âmbito dos biocombustíveis passado, a partir de 30 de agosto¹³, para a ENMC¹⁴.

A produção e comercialização de biocombustíveis foi pela primeira vez regulada através do Decreto-Lei n.º 62/2006, de 21 de março¹⁵, que transpôs para a ordem interna a Diretiva n.º 2003/30/CE.

Este regime foi maioritariamente revogado com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 117/2010, de 25 de outubro¹⁶, que transpôs parcialmente para o ordenamento jurídico nacional as Diretivas n.ºs 2009/28/CE¹⁷, e 2009/30/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril.

2.6 – Condicionantes da auditoria

Não se registaram condicionantes aos trabalhos de auditoria, salientando-se a disponibilidade demonstrada pelos responsáveis e técnicos em facultar os elementos solicitados e em prestar os esclarecimentos pedidos.

¹²O Decreto-Lei n.º 130/2014 procedeu: à alteração dos artigos 3.º e 25.º do Decreto-Lei n.º 165/2013, de 16 de dezembro, dos artigos 15.º-C e 19.º-B dos Estatutos da Entidade Nacional para o Mercado de Combustíveis, E.P.E., aprovados pelo Decreto-Lei n.º 339-D/2001, de 28 de dezembro, alterados pelos Decretos-Leis n.ºs 242/2008, de 18 de dezembro, e 165/2013, de 16 de dezembro; ao aditamento dos artigos 27.º-A e 27.º-B ao Decreto-Lei n.º 165/2013; a reajustamentos na definição das atribuições da DGEG e da ENMC para uma melhor delimitação da área de intervenção destas entidades.

¹³Por força do artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 17/2014.

¹⁴Cfr. para além dos diplomas citados o Decreto-Lei 165/2013, de 16 de dezembro, alterado pelo artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 130/2014.

¹⁵Alterado pelo Decreto-Lei n.º 89/2008, de 30 de maio, pelo Decreto-Lei n.º 206/2008 e pelo Decreto-Lei n.º 49/2009, de 26 de fevereiro.

¹⁶No âmbito do desenvolvimento do trabalho de campo da auditoria teve-se conhecimento da existência de um processo de queixa intentado contra o Estado Português por uma eventual incompatibilidade de algumas das disposições do Decreto-Lei n.º 117/2010 com a Diretiva n.º 2009/28/CE, pelo que no âmbito da auditoria foi solicitada informação ao Gabinete do Secretário de Estado da Energia, que remeteu cópia das comunicações com o pedido de esclarecimentos da Comissão Europeia (projeto EU PILOT 5397/13/ENER), bem como o sentido da resposta de Portugal às referidas comunicações e informou que Portugal não tinha recebido da Comissão Europeia uma notificação de incumprimento, embora, de acordo com a informação disponibilizada pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros, em 19 de dezembro de 2013, a decisão da Comissão tivesse sido no sentido de avançar para a fase de infração.

Salienta-se, ainda neste âmbito, que o Gabinete do Secretário de Estado da Energia referiu que está a ser ponderada uma eventual alteração ao Decreto-Lei n.º 117/2010, tendo informado o seguinte: “*Considerando que parte do regime jurídico dos biocombustíveis tem uma vigência limitada no tempo, até 31 de dezembro de 2014, está a ser ponderada uma eventual alteração ao Decreto-Lei n.º 117/2010, de 25 de outubro com o objetivo, entre outros, de o atualizar e adaptar à realidade presente do mercado dos biocombustíveis que evoluiu de forma diferente da que foi projetada em 2010.*”

¹⁷Revogou a Diretiva n.º 2003/30/CE.

3 – PARTE EXPOSITIVA

3.1 – Papéis da DGEG e do LNEG no âmbito dos biocombustíveis

O Decreto-Lei n.º 117/2010 atribui à DGEG várias competências, onde relevam a centralização da informação e controlo das quantidades de biocombustíveis produzidos e incorporados, através de plataforma eletrónica disponibilizada para o efeito e que suporta as contas de títulos de biocombustíveis (TdB) dos operadores, a supervisão dos procedimentos efetuados pela ECS¹⁸, a comunicação periódica à Comissão Europeia das quantidades de biocombustíveis incorporadas no consumo, o apuramento e liquidação de compensações pelo incumprimento das obrigações de incorporação e a instrução de processos de contraordenação e aplicação de coimas e sanções acessórias previstas no diploma.

Até 29 de agosto de 2014, na área dos biocombustíveis, competia ao LNEG através da Unidade de Bioenergia “*Apoiar o Estado nas políticas públicas na área da sustentabilidade, da produção de biocombustíveis, biolíquidos e biomassa*”¹⁹.

A função de coordenação do processo de verificação do cumprimento dos critérios de sustentabilidade de biocombustíveis²⁰ e biolíquidos²¹ foi atribuída ao LNEG, através da Entidade Coordenadora do Cumprimento dos Critérios de Sustentabilidade (ECS)²² criada pelo Decreto-Lei n.º 117/2010, de 25 de outubro, integrada na Unidade de Bioenergia do Laboratório de Energia²³, como projeto dessa unidade orgânica²⁴.

A ECS dispunha de dois gabinetes para o desenvolvimento da sua atividade²⁵: o Gabinete Técnico-Administrativo²⁶ e o Gabinete de Apoio Científico²⁷, cuja coordenação era desempenhada por um investigador principal e Coordenador da Unidade de Bioenergia, sendo coadjuvada por um Conselho

¹⁸ De acordo com o Decreto-Lei 130/2014, artigo 2.º, n.º 2, alínea ff), a DGAE supervisiona os procedimentos efetuados pela entidade coordenadora da verificação do cumprimento dos critérios de sustentabilidade.

¹⁹ Nos termos da alínea i) do n.º 3 do artigo 4.º do Regulamento Interno do LNEG, aprovado por Deliberação n.º 1495/2013, do Conselho Diretivo, de 22 de março, validada por Despacho de 4 de julho de 2013 do Gabinete do Secretário de Estado da Energia.

²⁰ «*Biocombustíveis*» os combustíveis líquidos ou gasosos para os transportes, produzidos a partir de biomassa (cfr. alínea i) do art.º 2.º da Diretiva n.º 2009/28/CE e alínea a) do art.º 2.º do Decreto-Lei n.º 117/2010, de 25 de outubro).

²¹ «*Biolíquidos*» os combustíveis líquidos para fins energéticos, com exceção dos destinados aos transportes, incluindo eletricidade, aquecimento e arrefecimento, produzidos a partir de biomassa (cfr. alínea c) do art.º 2.º da Diretiva e alínea c) do n.º 1 do art.º 2.º do Decreto-Lei n.º 117/2010).

²² Cfr. art.º 20.º do Decreto-Lei n.º 117/2010, de 25 de outubro.

²³ Compete ao Laboratório de Energia, através da Unidade de Bioenergia, nos termos da alínea a) do art.º 4.º da Portaria n.º 425/2012, de 28 de dezembro, promover e desenvolver estudos na área dos biocombustíveis, realizar I&D para a utilização de fontes renováveis de biomassa para biocombustíveis, realizar prestação de serviços ao exterior na caracterização de combustíveis e biocombustíveis e na valorização e sustentabilidade de recursos de âmbito laboratorial, bem como apoiar o Estado nas políticas públicas na área da sustentabilidade da produção de biocombustíveis e realizar formação avançada na referida área (cfr. alíneas a) a j) do n.º 3 do art.º 4.º do Regulamento Interno do LNEG aprovado por Deliberação n.º 1495/2013, do Conselho Diretivo do LNEG).

²⁴ Cfr. informação prestada pelo LNEG, “*A ECS foi criada como um projeto (C.C. próprio) dentro de uma unidade orgânica do LNEG, a Unidade de Bioenergia (UB), com o objetivo principal de aproveitar as sinergias científicas e técnicas existentes nessa Unidade na área de I&D em Biocombustíveis. O segundo objetivo foi otimizar RH’s e não onerar o OGE através da contratação de novos RHs.*”

²⁵ A estrutura da ECS foi proposta no âmbito do Plano de Atividades 2012 e aprovada na 1.ª reunião do Conselho Técnico (CT), realizada em 29 de março de 2012, pelas entidades que coadjuvam a ECS (APETRO, APPB, DGEG, LNEG, GPP e APA).

²⁶ Constituído por uma investigadora e uma técnica superior.

²⁷ Constituído por três investigadores e um técnico superior.



h

Tribunal de Contas

Técnico²⁸. Ao Conselho Técnico, presidido pelo LNEG, competia emitir parecer no processo de verificação do cumprimento dos critérios de sustentabilidade, a solicitação da ECS, bem como sobre o plano de atividades da ECS, sobre a fixação das taxas previstas e, ainda, a pedido dos operadores económicos, pareceres técnicos sobre o enquadramento de determinadas matérias-primas utilizadas na produção de biocombustíveis²⁹.

O artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 117/2010 e o n.º 1 do artigo 3.º da Portaria n.º 8/2012 estabeleciam, designadamente, como competências da ECS:

- ◆ Criar, manter e gerir um sistema de registo do cumprimento dos critérios de sustentabilidade dos lotes de biocombustíveis e biolíquidos consumidos;
- ◆ Proceder ao registo das entidades produtoras de biocombustíveis e biolíquidos e emitir o respetivo certificado de cumprimento dos critérios de sustentabilidade;
- ◆ Realizar as inspeções necessárias às instalações de produção de biocombustíveis e biolíquidos, diretamente ou através de entidades contratadas para o efeito;
- ◆ Criar e manter uma base de dados de elementos tipo, que integrem as matérias-primas e a sua origem;
- ◆ Manter a lista das entidades produtoras e incorporadoras no consumo de biocombustíveis devidamente atualizada;
- ◆ Verificar o cumprimento dos critérios de sustentabilidade;
- ◆ Emitir, mediante solicitação dos operadores económicos, certificados que façam prova perante outras autoridades europeias do cumprimento dos critérios de sustentabilidade, no caso de biocombustíveis, biolíquidos ou das suas matérias-primas para exportação;
- ◆ Emitir os TdB;
- ◆ Cobrar as taxas associadas a todo o processo de verificação do cumprimento dos critérios de sustentabilidade;
- ◆ Avaliar os relatórios de verificação do cumprimento dos critérios de sustentabilidade dos biocombustíveis e biolíquidos entregues anualmente pelos operadores económicos;
- ◆ Receber da DGEG informação prestada pelos operadores económicos sobre as quantidades de biocombustíveis, biolíquidos e TdB transacionados;

²⁸Constituído, nos termos do n.º 2 do art.º 3.º do “Regulamento de funcionamento da Entidade Coordenadora do Cumprimento dos Critérios de Sustentabilidade” aprovado pela Portaria n.º 8/2012, de 4 de janeiro, por representantes das seguintes entidades:

“a) Ministério da Economia e do Emprego (MEE), representado pelo LNEG, que preside, e pela DGEG;
b) Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território (MAMAOT), representado pelo Gabinete de Planeamento e Políticas (GPP) e pela Agência Portuguesa do Ambiente (APA);
c) Associação Portuguesa das Empresas Petrolíferas (APETRO);
d) Associação Portuguesa de Produtores de Biocombustíveis (APPB)”.

²⁹Cfr. n.º 3 do art.º 3.º da Portaria n.º 8/2012 e n.º 3 do art.º 3.º do “Regulamento de funcionamento da Entidade Coordenadora do Cumprimento dos Critérios de Sustentabilidade”.

- ◆ Enviar anualmente para aprovação do membro do Governo responsável pela área da energia, proposta de taxa única de registo e de taxa de verificação do cumprimento dos critérios de sustentabilidade e emissão de TdB acompanhada do parecer do Conselho Técnico.

Cabia à ECS emitir TdB para comprovar a incorporação dos biocombustíveis no mercado rodoviário nacional e que, decorrente da sua produção sustentável, asseguram a Portugal o cumprimento da meta obrigatória de 10% de biocombustíveis em 2020. Neste âmbito, o artigo 13.º da Portaria n.º 8/2012, de 4 de janeiro, contemplou um conjunto de disposições transitórias para os produtores do regime geral de biocombustíveis (PRG), bem como para os importadores dos mesmos, em estado puro ou incorporados em combustíveis fósseis.

3.2 – Enquadramento da produção e incorporação de biocombustíveis na gasolina e gasóleo rodoviários

A União Europeia estabeleceu, através da Diretiva n.º 2003/30/CE³⁰, um quadro comum para a promoção da utilização de biocombustíveis ou de outros combustíveis renováveis, em substituição do gasóleo ou da gasolina nos transportes, onde “os Estados-Membros deverão assegurar que seja colocada nos seus mercados uma proporção mínima de biocombustíveis e de outros combustíveis renováveis, e estabelecem metas indicativas nacionais para o efeito”. Apresentava como valores de referência para as metas a atingir até 31 de dezembro de 2005, a incorporação de 2% de biocombustíveis na gasolina e gasóleo rodoviários colocados no mercado, e de 5,75% até 31 de dezembro de 2010, em teor energético^{31 32}. Estabelecia, também, que os Estados-Membros deveriam pôr em vigor até 31 de dezembro de 2004 as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à Diretiva e informar imediatamente a Comissão desse facto³³.

De acordo com o “Primeiro relatório nacional relativo à promoção da utilização de biocombustíveis ou de outros combustíveis renováveis nos transportes em Portugal – Diretiva 2003/30/CE”³⁴, as metas então previstas para incorporação de biocombustíveis até 31 de dezembro de 2005 eram de 50.000 toneladas de biodiesel e 15.000 toneladas de bioetanol, valores que representavam cerca de 1% dos combustíveis vendidos para o sector rodoviário, a que acrescia uma previsão de 18.000 toneladas de biodiesel de acordos voluntários com entidades públicas e privadas detentoras de frotas de transportes públicos de passageiros³⁵, perfazendo um total de 1,15%, valor inferior à meta indicativa de 5,75% da Diretiva.

³⁰ Esta Diretiva teve como objetivos principais dar cumprimento ao estabelecido no protocolo de Quioto, reduzir a importação de combustíveis fósseis, dos quais a comunidade europeia se encontra dependente e, paralelamente, criar novas oportunidades para um desenvolvimento rural sustentável, alicerçado numa agricultura multifuncional.

³¹ Cfr. n.º 1 do art.º 3.º da Diretiva n.º 2003/30/CE.

³² As características dos biocombustíveis (densidade, teor energético, etc.) são diferentes dos combustíveis que visam substituir, pelo que estas percentagens não têm igual correspondência em percentagens em volume ou em massa.

³³ Cfr. n.º 1 do art.º 7.º. Portugal transpôs a Diretiva com cerca de dois anos de atraso.

³⁴ Relatório datado de 29 de setembro 2004, remetido à Comissão Europeia nos termos do n.º 1 do art.º 4.º da Diretiva.

³⁵ O n.º 1 do art.º 8.º do Decreto-Lei n.º 62/2006 veio depois consagrar a possibilidade de celebração desses acordos, nos quais o Estado seria representado pelo Diretor-Geral de Geologia e Energia, pelo Diretor-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo, pelo Diretor-Geral dos Transportes Terrestres e Fluviais e pelo Diretor-Geral de Viação. Não foi, no entanto, celebrado nenhum acordo na vigência desse diploma.



4

Tribunal de Contas

O Decreto-Lei n.º 62/2006, de 21 de março³⁶, que transpôs a Diretiva n.º 2003/30/CE, não quantifica metas nacionais a cumprir para a colocação de biocombustíveis no mercado, fazendo depender a sua definição de “*despacho conjunto dos ministros responsáveis pelas áreas das finanças, do ambiente, da economia, da agricultura e dos transportes*”³⁷, o que nunca veio a ocorrer³⁸.

A estratégia então adotada para prossecução dos objetivos visados pela Diretiva centrou-se na redução da carga fiscal incidente sobre os biocombustíveis incorporados comparativamente com a carga fiscal sobre os combustíveis substituídos (imposto sobre os produtos petrolíferos e energéticos (ISP))³⁹. Esta medida, prevista desde logo em 2003⁴⁰, só veio a concretizar-se com a alteração do Código dos Impostos Especiais sobre o Consumo (CIEC)⁴¹ operada pelo Decreto-Lei n.º 66/2006, de 22 de março, onde se previa a isenção de ISP, em valor a fixar por Portaria, para quantidades não excedendo as percentagens do total de gasolina e gasóleo rodoviário introduzidos no consumo no ano anterior, de 2% em 2006, 3% em 2007 e 5,75% entre 2008 e 2010, em média anual⁴².

Neste contexto, as “*Novas Metas de 2007 para Políticas e Medidas dos Sectores da Oferta da Energia e dos Transportes do PNAC 2006*”, aprovadas pela RCM n.º 1/2008, de 6 de dezembro de 2007⁴³, incluíam, no que respeita a biocombustíveis, a “*Medida MA2007t1 – alteração da taxa de incorporação de biocombustíveis, nos carburantes rodoviários, de 5,75% para 10,00%, em 2010*”, comparando três cenários, por não ter sido explicitada “*a evolução da taxa de incorporação entre os anos 2008 e 2012*”. A RCM n.º 21/2008, de 17 de janeiro⁴⁴, por outro lado, veio alterar a estratégia seguida, que deixou de assentar apenas em mecanismos de atribuição de subsídios ou isenções, determinando a introdução de obrigações e penalidades e a criação de um mecanismo de certificados de incorporação para os biocombustíveis não incluídos no regime de isenção de ISP.

³⁶ Este Decreto-Lei veio dar expressão a uma das medidas contempladas na RCM n.º 69/2005, de 24 de outubro, que aprovou a Estratégia Nacional para a Energia, no que respeita à linha de orientação política sobre reforço das energias renováveis que visava a introdução de biocombustíveis no nosso país, em particular no sector dos transportes.

³⁷ Cfr. n.º 1 do art.º 5.º do Decreto-Lei n.º 62/2006.

³⁸ Cfr. comunicado pela DGEG através do ofício n.º 1458, de 28 de fevereiro de 2014.

³⁹ Cfr. *Primeiro relatório nacional relativo à promoção da utilização de biocombustíveis ou de outros combustíveis renováveis nos transportes em Portugal – Diretiva 2003/30/CE* e relatórios seguintes.

⁴⁰ *Idem*.

⁴¹ CIEC aprovado pelo Decreto-Lei n.º 566/99, de 22 de dezembro, depois substituído pelo CIEC aprovado pelo Decreto-Lei n.º 73/2010, de 21 de junho, e alterado pela Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro.

⁴² As quantidades máximas anuais de biocombustíveis passíveis de isenção de ISP vieram a ser fixadas pelas Portarias n.ºs 1391-A/2006, de 12 de dezembro, para o ano de 2007, e pela Portaria n.º 1554-A/2007, de 7 de dezembro, para os anos de 2008, 2009 e 2010. O valor da isenção foi fixado pela Portaria n.º 3-A/2007, de 2 de janeiro.

⁴³ Publicada no DR, 1.ª Série, de 4 de janeiro de 2008.

⁴⁴ Publicada no DR, 1.ª Série, de 5 de fevereiro de 2008.

Quadro 1 – Metas e eficácia ambiental dos cenários da Medida MA2007t1

MA2007 t1 – alteração da taxa de incorporação de biocombustíveis		2008	2009	2010	2011	2012	Média Anual
Meta Sectorial (*)	PNAC 2006	4,25%	5,00%	5,75%	5,75%	5,75%	5,30%
	Cenário 1	5,75%	5,75%	10,00%	10,00%	10,00%	8,30%
	Cenário 2	10,00%	10,00%	10,00%	10,00%	10,00%	10,00%
	Cenário 3	4,25%	5,00%	10,00%	10,00%	10,00%	7,85%
Emissões evitadas (Gg CO ₂ e)	PNAC 2006	890	1064	1243	1263	1282	1149
	Cenário 1	1204	1224	2162	2197	2230	1803
	Cenário 2	2094	2129	2162	2197	2230	2162
	Cenário 3	890	1064	2162	2197	2230	1709
Diferença face ao PNAC 2006 (Gg CO ₂ e)	Cenário 1	314	160	919	934	948	655
	Cenário 2	1204	1064	919	934	948	1014
	Cenário 3	0	0	919	934	948	560

Nota: Gg = kt = 10⁹ g

(*) Taxa de incorporação de biocombustíveis no transporte rodoviário.

Fonte: Reproduzido de “Novas Metas de 2007 para Políticas e Medidas dos Sectores da Oferta da Energia e dos Transportes do PNAC 2006”, aprovadas pela RCM n.º 1/2008.

A estratégia aprovada pela RCM n.º 21/2008 deu lugar à publicação do Decreto-Lei n.º 49/2009, de 26 de fevereiro, onde foram fixadas quotas mínimas de incorporação obrigatórias de biocombustíveis no gasóleo de 6%, em volume, para 2009 e de 10%, em volume, para 2010, condicionadas à alteração da norma europeia EN 590 aplicável ao gasóleo rodoviário, não se estabelecendo, no entanto, qualquer medida relativamente à incorporação de biocombustíveis na gasolina.

Este diploma previa um processo de monitorização e verificação do cumprimento da obrigação de incorporação através de certificados de biocombustíveis (CdB), documentos emitidos a favor de produtores de biocombustíveis e incorporadores, e de um sistema de contas de venda de biocombustíveis pelos produtores (CBP) e contas de venda ou consumo de biocombustíveis das entidades obrigadas à incorporação (CBOI), processo que tinha lugar no âmbito da DGEG.

Na vigência deste enquadramento, apesar de produtores e incorporadores terem procedido à abertura de CBP e CBOI no *Portal Biocombustíveis* criado pela DGEG para monitorizar o cumprimento das suas obrigações e de esta entidade ter procedido ao controlo e verificação da informação registada, o sistema de emissão de CdB não chegou a funcionar. Foram, todavia, controladas as quantidades incorporadas e aferido o cumprimento dos objetivos fixados, tendo os desvios registados sido justificados pelos produtores nos termos previstos no n.º 1 do artigo 14.º do referido diploma.

A Diretiva n.º 2009/28/CE, veio colocar o enquadramento dos biocombustíveis no âmbito mais alargado da promoção da utilização de energia proveniente de fontes renováveis (FER), fixando objetivos nacionais obrigatórios para a quota global de FER no consumo final bruto de energia e para a quota de FER consumida pelos transportes. Neste novo enquadramento, cada Estado-Membro deverá estabelecer um plano de ação nacional para as energias renováveis. A Diretiva estabeleceu como objetivo para Portugal, em 2020, uma quota de energia proveniente de fontes renováveis de 31% no consumo final bruto de energia, prevendo uma trajetória de referência que teve como base uma quota de 20,5% em 2005. No que respeita ao sector dos transportes, a Diretiva estabelece que cada Estado-Membro deve assegurar que a sua quota de FER consumida por todos os modos de transporte em 2020 represente, pelo menos, 10% do consumo final de energia nos transportes nesse Estado-Membro⁴⁵.

⁴⁵Cfr. n.º 4 do art.º 3.º da Diretiva n.º 2009/28/CE.



Tribunal de Contas

A Diretiva referida estabeleceu, também, critérios de sustentabilidade para os biocombustíveis e biolíquidos⁴⁶, condicionando ao cumprimento desses critérios a consideração para efeitos de avaliação do cumprimento dos objetivos estabelecidos na Diretiva e para elegibilidade para apoios financeiros ao consumo, impondo diversas restrições relativamente à origem das matérias-primas e condicionando a utilização de matérias-primas agrícolas cultivadas na Comunidade ao cumprimento das regras comuns para os regimes de apoio direto aos agricultores no âmbito da Política Agrícola Comum⁴⁷.

A Diretiva n.º 2009/30/CE, veio definir as especificações ambientais que a gasolina e o gasóleo rodoviário deverão satisfazer, estabelecendo também limites para as emissões de gases com efeito de estufa e os mesmos critérios de sustentabilidade da Diretiva n.º 2009/28/CE.

As Diretivas n.ºs 2009/28/CE e 2009/30/CE vieram a ser transpostas, na parte respeitante aos biocombustíveis, na sequência da Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 29/2010, de 18 de março⁴⁸, que aprovou a Estratégia Nacional para a Energia 2020 (ENE 2020)⁴⁹, pelo Decreto-Lei n.º 117/2010, de 25 de outubro⁵⁰, com a conseqüente revogação parcial do Decreto-Lei n.º 62/2006⁵¹. Assim, o Decreto-Lei n.º 117/2010 estabeleceu os critérios de sustentabilidade para a produção e utilização de biocombustíveis e biolíquidos⁵², criou mecanismos de promoção de biocombustíveis nos transportes terrestres e definiu limites de incorporação obrigatória de biocombustíveis para os anos 2011 a 2020.

A RCM n.º 29/2010 previa, no âmbito das energias renováveis, a incorporação de biocombustíveis nos transportes terrestres, para contribuir para alcançar o objetivo de 31% do consumo final de energia

⁴⁶ A incorporação de biocombustíveis — que visa em primeiro lugar a redução das emissões de dióxido de carbono, GEE resultante da utilização de combustíveis fósseis — foi objeto de contestação, por se verificar que da produção de uma boa parte desses biocombustíveis resultavam emissões de gases com efeito de estufa superiores àquelas que a incorporação permitia reduzir. Estas emissões resultam sobretudo das alterações ao uso do solo, diretas e indiretas, e da utilização de combustíveis fósseis nos trabalhos agrícolas, no processamento e no transporte das matérias-primas. Outro problema, que os estudos realizados concluíram não assumir dimensão significativa, respeitam aos efeitos da procura de matérias-primas agrícolas para produção de biocombustíveis no mercado, gerando desvio de solos atualmente utilizados para produção de alimentos, subida de preços e escassez, com reflexos na alimentação dos países economicamente mais frágeis.

⁴⁷ De acordo com o n.º 6 do art.º 17.º da Diretiva n.º 2009/28/CE, as matérias-primas agrícolas cultivadas na Comunidade e utilizadas para a produção de biocombustíveis e biolíquidos considerados para efeitos do cumprimento dos requisitos e obrigações estabelecidos e para elegibilidade para apoio financeiro ao consumo devem ser obtidas de acordo com os requisitos e normas previstos na rubrica «Ambiente» da parte A e no ponto 9 do anexo II do Regulamento (CE) n.º 73/2009, do Conselho, de 19 de janeiro, que estabelece regras comuns para os regimes de apoio direto aos agricultores no âmbito da Política Agrícola Comum e institui determinados regimes de apoio aos agricultores, e de acordo com os requisitos mínimos de boas condições agrícolas e ambientais definidos no n.º 1 do art.º 6.º do mesmo regulamento (corresponde, na transposição, ao art.º 6.º do Decreto-Lei n.º 117/2010).

⁴⁸ Publicada no DR, 1.ª Série, de 15 de abril.

⁴⁹ Este diploma prevê, no âmbito da aposta nas energias renováveis, que os biocombustíveis continuarão a ser um contributo para que Portugal cumpra as suas metas de energias renováveis no consumo final do sector dos transportes, tendo o Governo se comprometido na definição dos critérios de sustentabilidade dos biocombustíveis e na promoção da utilização de recursos endógenos para a produção deste tipo de combustíveis, estreitando a ligação com a agricultura nacional e as soluções ligadas aos biocombustíveis de segunda geração.

⁵⁰ O Decreto-Lei n.º 141/2010, de 31 de dezembro, transpôs parcialmente as mesmas Diretivas na parte respeitante à utilização de energias renováveis no consumo final bruto de energia. Deste diploma releva a meta para a utilização de energia proveniente de fontes renováveis no consumo energético em todos os modos de transporte, fixada para 2020 em 10% do consumo total de energia nos transportes (cfr. n.º 3 do art.º 2.º) e a calcular nos termos aí definidos (art.º 5.º (*Cálculo da quota de energia renovável nos transportes*)).

⁵¹ Com exceção dos art.ºs 6.º e 7.º (a alínea a) do n.º 1 do art.º 14.º tinha sido já revogada pelo Decreto-Lei n.º 49/2009, de 26 de fevereiro).

⁵² Os critérios de sustentabilidade reproduzem aqueles definidos pela Diretiva n.º 2009/28/CE e referidos atrás.

com origem renovável e para a redução das emissões de gases com efeito de estufa, contribuindo também para o cumprimento da *Estratégia Nacional para a Energia* e do *Programa Nacional para as Alterações Climáticas* (PNAC).

Neste enquadramento, a colocação de biocombustíveis no mercado processa-se da seguinte forma:

Os distribuidores de combustíveis para uso rodoviário (incorporadores⁵³) estão obrigados a incorporar uma percentagem de biocombustíveis, expressa em teor energético, definida no n.º 1 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 117/2010:

- a) 2011 e 2012 – 5%;
- b) 2013 e 2014 – 5,5%;
- c) 2015 e 2016 – 7,5%⁵⁴
- d) 2017 e 2018 – 9%;
- e) 2019 e 2020 – 10%”.

Para comprovar o cumprimento da meta, os incorporadores terão de apresentar anualmente à DGEG um número suficiente de títulos de incorporação de biocombustíveis (TdB) para cancelamento. Cada TdB corresponde a 1 tep⁵⁵ de biocombustíveis introduzidos no consumo. Para que os biocombustíveis sejam elegíveis para emissão de TdB terão de cumprir os critérios de sustentabilidade. Os critérios e a forma de cálculo resultam das especificações previstas na Diretiva n.º 2009/28/CE.

A exigência do cumprimento dos critérios de sustentabilidade, no entanto, não se encontrava ainda em vigor em 2013, em virtude do Decreto-Lei n.º 6/2012, de 17 de janeiro, ter suspenso a vigência do disposto no n.º 1 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 117/2010⁵⁶, desde 1 de julho de 2011⁵⁷ a 1 de janeiro de 2013, tendo, depois, o Decreto-Lei n.º 224/2012, de 16 de outubro, prorrogado essa suspensão até 1 de julho de 2014⁵⁸.

⁵³De acordo com o n.º 1 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 117/2010, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 6/2012, de 17 de janeiro, são designadas por incorporadores “as entidades que introduzam combustíveis rodoviários no consumo, processando as declarações de introdução no consumo (DIC) nos termos do Código dos Impostos Especiais sobre o Consumo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 73/2010, de 21 de Junho, alterado pela Lei n.º 55-A/2010, de 31 de Dezembro”.

⁵⁴Para os anos de 2015 a 2020, 2,5% deverão ser biocombustíveis substitutos da gasolina.

⁵⁵tep – Tonelada equivalente de petróleo.

⁵⁶De acordo com o preâmbulo do decreto-lei esta suspensão fundou-se quer no facto de, até 5 de janeiro de 2012, não ter sido aprovado o Regulamento de Funcionamento da Entidade Coordenadora do Cumprimento dos Critérios de Sustentabilidade, previsto no artigo 21.º do Decreto-Lei n.º 117/2010, de 25 de outubro, e na consequente não definição da forma de os operadores demonstrarem a verificação dos referidos critérios, quer nos atrasos, a nível comunitário, na aprovação dos esquemas voluntários para o cumprimento dos critérios de sustentabilidade dos biocombustíveis e biolíquidos e na necessidade de proporcionar aos agentes do sector o tempo necessário para o estabelecimento de cadeias adequadas de abastecimento.

⁵⁷De acordo com o disposto no art.º 34.º do Decreto-Lei n.º 117/2010, o n.º 1 do art.º 15.º, que faz depender a emissão de TdB da verificação do cumprimento dos critérios de sustentabilidade, entrava em vigor apenas em 1 de julho de 2011.

⁵⁸No preâmbulo do decreto-lei refere-se como motivo para a suspensão o seguinte: “Com a entrada em vigor dos critérios de sustentabilidade a 1 de janeiro de 2013, como previsto no Decreto-Lei n.º 6/2012, de 17 de janeiro, o custo de produção de biocombustíveis tenderia a aumentar e a justificar a revisão do preço máximo de venda do biodiesel constante da Portaria n.º 41/2011, de 19 de janeiro, e, em consequência, a provocar um aumento nos preços dos combustíveis rodoviários ou, em caso de não revisão do referido preço máximo, a impossibilitar o cumprimento das metas de incorporação obrigatória de biocombustíveis previstas nos artigos 11.º e 28.º do Decreto-Lei n.º 117/2010, de 25 de outubro, com recurso à capacidade nacional instalada de produção de biodiesel.



4.

Tribunal de Contas

O Decreto-Lei n.º 117/2010 prevê que os TdB correspondentes aos biocombustíveis incorporados no consumo pelos pequenos produtores dedicados (PPD)⁵⁹, que beneficiam de isenção de ISP nos termos do Código dos Impostos Especiais de Consumo (CIEC), revertem para a DGEG, que os pode colocar a leilão, revertendo a receita obtida para o Fundo de Eficiência Energética (artigo 19.º).

A Portaria n.º 320-E/2011, de 30 de dezembro, que regulamenta o n.º 4 do artigo 90.º do CIEC, prevê os termos em que os PPD continuam a beneficiar de isenção de ISP, devendo os biocombustíveis por eles produzidos cumprir os critérios de sustentabilidade, mas sem direito à emissão de TdB.

A ENE 2020 foi substituída pelos *Plano Nacional de Ação para a Eficiência Energética* para o período 2013-2016 (*Estratégia para a Eficiência Energética – PNAEE 2016*) e *Plano Nacional de Ação para as Energias Renováveis* para o período 2013-2020 (*Estratégia para as Energias Renováveis – PNAER 2020*) aprovados pela RCM n.º 20/2013, de 28 de fevereiro⁶⁰, que revogou a RCM n.º 29/2010.

As linhas de ação do PNAER 2020 no eixo dos Transportes centram-se no cumprimento da meta de 10% na utilização de energia proveniente de FER no consumo energético nos transportes, o que passa pelo aumento de incorporação de biocombustíveis⁶¹:

Quadro 2 – Estimativa do contributo total de cada tecnologia baseada em FER para alcançar os objetivos obrigatórios de 2020 e trajetória indicativa das quotas provenientes de FER no sector dos transportes em 2010-2020

(em ktep)

	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Biocombustíveis substitutos da gasolina	0	0	0	0	0	0	29	29	28	27	27	26
<i>Dos quais biocombustíveis n.º 2 do artigo 21.º</i>	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1
<i>Dos quais importados</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Biocombustíveis substitutos do gasóleo	0	326	311	303	293	308	379	380	458	455	506	503
<i>Dos quais biocombustíveis n.º 2 do artigo 21.º</i>	0	4	5	5	4	5	6	10	12	12	13	13
<i>Dos quais importados</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Hidrogénio a partir de energias renováveis	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Eletricidade renovável	12	16	20	23	25	28	31	34	39	43	46	50
<i>Da qual no transporte rodoviário</i>	0	0,0	0,05	0,1	0,1	0,1	0,2	0,3	0,4	0,7	1,0	1,4
<i>Da qual no transporte não rodoviário</i>	12	16	20	23	25	28	30	34	39	42	45	48
Outros (como o biogás, óleos vegetais, etc.)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<i>Dos quais biocombustíveis n.º 2 do artigo 21.º</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL	12	342	331	326	318	336	439	443	526	525	578	578

Fonte: Reproduzido do PNAER 2020.

O PNAER prevê que a meta do sector dos transportes em 2020 seja cumprida com 4,5% de biocombustíveis substitutos da gasolina (com percentagem de incorporação significativa prevista apenas a partir de 2015), 87% de biocombustíveis substitutos do gasóleo e 8,5% de eletricidade de origem renovável:

⁵⁹ Nos termos do n.º 1 do art.º 7.º do Decreto-Lei n.º 62/2006, entende-se por PPD a empresa que, cumulativamente, tenha uma produção anual máxima de 3.000 t de biocombustíveis, tenha a sua produção com origem no aproveitamento de matérias-primas residuais e coloque toda a sua produção em frotas e consumidores cativos.

⁶⁰ Publicada no DR, 1.ª Série, de 10 de abril.

⁶¹ A contribuição potencial da introdução de veículos elétricos no mercado automóvel para a meta de 10% foi estimada em apenas 1,2%.

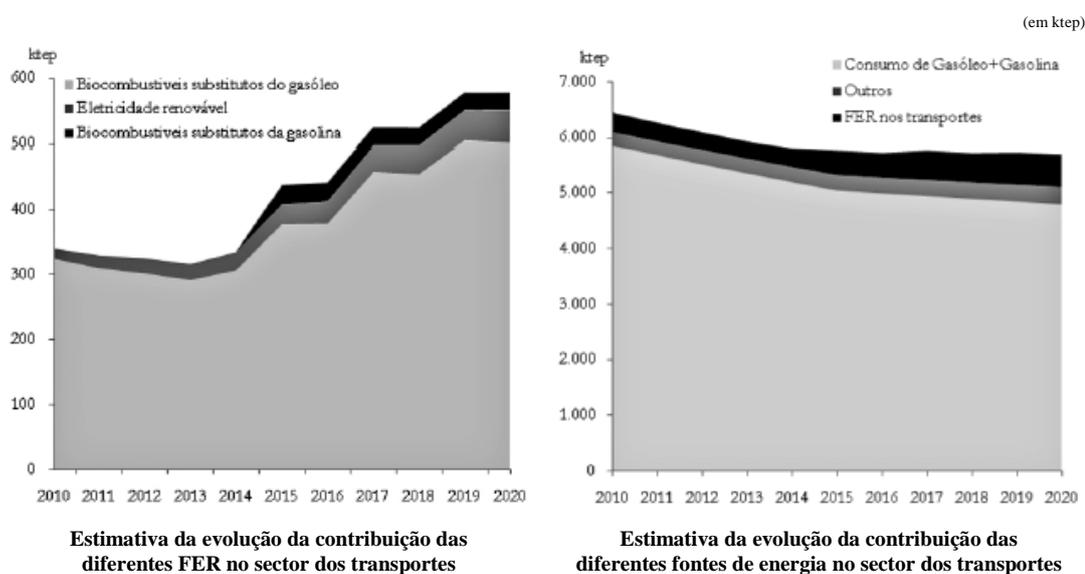
Quadro 3 – Percentagens de incorporação de biocombustíveis

(em percentagem)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Biocombustíveis substitutos do gasóleo	5,0	5,0	5,5	5,5	7,5	7,5	9,0	9,0	10,0	10,0
Biocombustíveis substitutos da gasolina	0	0	0	0	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5

Fonte: Reproduzido do PNAER 2020.

Figura 1 – Estimativa da evolução da utilização de energia no sector dos transportes



Fonte: PNAER 2020.

3.3 – Monitorização e controlo da produção e introdução de biocombustíveis no mercado

Para permitir o controlo da verificação dos critérios de sustentabilidade, o Decreto-Lei n.º 117/2010, de 25 de outubro, criou o sistema de emissão de TdB, cujo processamento se encontra aí regulado nos artigos 13.º a 18.º.

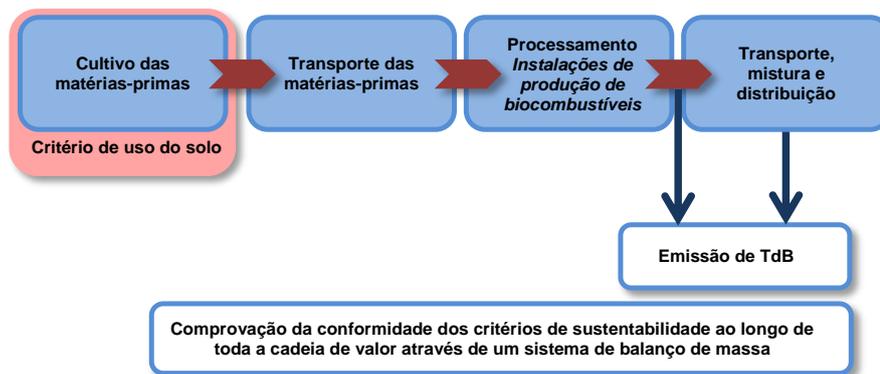
Estes critérios de sustentabilidade, como resulta da Diretiva n.º 2009/28/CE, respeitam a toda a cadeia de valor, desde o cultivo das matérias-primas até à distribuição dos combustíveis com os biocombustíveis incorporados, como se indica na figura seguinte:



Handwritten signature

Tribunal de Contas

Figura 2 – Aplicação dos critérios de verificação da sustentabilidade dos biocombustíveis



Fonte: Reproduzido de Biofuels Sustainability Criteria & Certification Scheme, Gírio et al, LNEG, 2011.

No processo de comprovação da conformidade com os critérios de sustentabilidade, a ECS articula com a DGEG a informação relativa à produção e à incorporação dos biocombustíveis, conforme representação esquemática constante da figura seguinte:

Figura 3 – Verificação da conformidade com os critérios de sustentabilidade



Fonte: Reproduzido de Biofuels Sustainability Criteria & Certification Scheme, Gírio et al, LNEG, 2011.

No âmbito da produção e incorporação de biocombustíveis regulado pelo Decreto-Lei n.º 117/2010, a DGEG mantém o registo e controla o número de TdB que acompanham os biocombustíveis fornecidos pelos produtores aos incorporadores, as transações de TdB efetuadas, e as quantidades de combustíveis rodoviários colocadas no mercado, mantendo para o efeito uma plataforma eletrónica⁶² onde os produtores e incorporadores procedem diretamente ao registo da informação⁶³.

⁶²Em www.dgeg.pt (<http://www.dgeg.pt/aaaDefault.aspx?f=1&back=1&codigono=6363644280938094AAAAAAA>).

⁶³Cfr. art.º 17.º do Decreto-Lei n.º 117/2010.

A DGEG controla o cumprimento da obrigação de incorporação de biocombustíveis e as metas estabelecidas no artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 117/2010, recebendo anualmente dos incorporadores os TdB que comprovam as quantidades incorporadas no ano anterior e procedendo ao seu cancelamento⁶⁴.

A DGEG mantém também o registo dos contratos celebrados pelos pequenos produtores dedicados com as empresas detentoras de frotas de transporte a quem fornecem biocombustíveis no estado puro⁶⁵.

É também a DGEG que procede à atribuição de quotas de produção de biocombustíveis, face a requerimento dos produtores e levando em consideração a capacidade instalada e as quantidades produzidas e entregues a incorporadores no ano anterior⁶⁶.

Nos termos do artigo 13.º da Portaria n.º 8/2012, os operadores económicos que se encontravam em exercício de atividade, produzindo ou incorporando biocombustíveis no mercado à data da entrada em vigor da Portaria, ou seja, a 5 de janeiro de 2012, tiveram que solicitar no prazo de vinte dias, o respetivo registo como operador económico⁶⁷, mediante o pagamento de uma taxa única de registo⁶⁸, nos termos do n.º 1 do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 117/2010⁶⁹.

Até um mês após a entrada em vigor da Portaria n.º 8/2012, os incorporadores puderam solicitar à ECS a emissão de TdB correspondentes às quantidades de biocombustível que tinham em *stock* a 31 de dezembro de 2010, desde que comprovassem que esse biocombustível tinha origem num produtor de biocombustíveis, nos termos definidos no n.º 3 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 117/2010.

Na sequência da derrogação da obrigação de cumprimento dos critérios de sustentabilidade, os operadores económicos tiveram que declarar, para efeitos de emissão de TdB, as quantidades de biocombustíveis introduzidas no consumo desde 1 de janeiro de 2011, tendo prestado a informação relativa à caracterização dos lotes de biocombustíveis referida nas alíneas *a)* e *e)* do n.º 1 do n.º 4 do artigo 7.º da Portaria n.º 8/2012, e procedido ainda ao pagamento da taxa reduzida de emissão de TdB 1,7 €/tep, caso se enquadrassem na previsão do n.º 3 do mesmo artigo.

No período que decorreu entre 5 de janeiro de 2012⁷⁰ e 30 de junho de 2014, a ECS exerceu as suas competências, com exceção das estabelecidas nas alíneas *c)* e *f)* do artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 117/2010 relativas à realização das inspeções “(...) necessárias às instalações de produção de biocombustíveis e biolíquidos, directamente ou através de entidades contratadas para o efeito” e “à emissão de

⁶⁴Cfr. art.º 18.º, *idem*.

⁶⁵Cfr. n.ºs 2 e 4 do art.º 10.º, *idem*.

⁶⁶Cfr. art.º 30.º, *idem*.

⁶⁷Através do endereço eletrónico ECS@Ineg.pt.

⁶⁸Nos termos da alínea *m)* do n.º 1 do art.º 3.º Portaria n.º 8/2012, esta taxa requer a aprovação do membro do governo responsável da área da energia. Esta taxa destina-se a suportar as despesas decorrentes da criação, manutenção e atualização permanente da plataforma eletrónica da ECS, da base de dados de elementos-tipo, que integram as matérias-primas e a sua origem, bem como da lista das entidades produtoras e incorporadoras no consumo de biocombustíveis.

⁶⁹Taxa de registo no valor de € 2.075 para os produtores de biocombustíveis e biolíquidos com capacidade instalada superior a 20.000 toneladas/ano e importadores e de € 400 para PPD e outros produtores cuja capacidade instalada seja inferior ou igual a 20.000 toneladas/ano.

⁷⁰Data do início das funções da ECS.



2

Tribunal de Contas

*certificados de cumprimento dos critérios de sustentabilidade, directamente ou através de entidades contratadas para o efeito*⁷¹.

No que respeita ao conjunto das competências descritas no n.º 1 do artigo 3.º da Portaria n.º 8/2012, com exceção da alínea d), onde não ocorreu qualquer solicitação de emissão de certificados por parte dos operadores económicos, e da alínea g), em virtude da suspensão da entrada em vigor da obrigatoriedade de entrega dos Relatórios de Sustentabilidade até ao dia 1 de julho de 2014, a ECS desenvolveu, no período atrás referido, as seguintes atividades:

- ◆ Gestão da base de dados de elementos tipo que integram as matérias-primas e a sua origem e da base de dados das entidades produtoras, importadoras e incorporadoras de biocombustíveis no consumo;
- ◆ Análise da documentação mensal remetida pelos operadores e relativa aos lotes de biocombustíveis produzidos e/ou importados;
- ◆ Prestação de serviços de informação aos operadores económicos — análise e emissão de pareceres;
- ◆ Emissão de TdB e cobrança das taxas devidas;
- ◆ Colaboração com a DGEG na supervisão de procedimentos e verificação da informação fornecida pelos operadores económicos;
- ◆ Representação, divulgação, cooperação e participação em comités de grupos e programas internacionais afins;
- ◆ Apoio ao funcionamento do Conselho Técnico;
- ◆ Elaboração do Manual de Apoio aos Operadores Económicos;
- ◆ Edição da *newsletter* eletrónica da ECS — divulgação de informação de interesse para os operadores económicos registados na ECS.

Regista-se que no referido período não ocorreram quaisquer pedidos de certificação de sustentabilidade para biocombustíveis, biolíquidos ou matérias-primas com destino à exportação.

A ECS elaborou e disponibiliza um “*Manual do Operador Económico*”⁷² contendo orientações para os operadores que produzem e/ou importam biocombustíveis e/ou biolíquidos, para facilitar a interpretação da Portaria n.º 8/2012, onde se encontra detalhadamente especificado o mecanismo de

⁷¹ A ECS informou, no que respeita à realização de inspeções para efeitos de emissão de certificados de cumprimento dos critérios de sustentabilidade, diretamente ou através de entidades contratadas para o efeito, nos termos da alínea f) do art.º 20.º do Decreto-Lei n.º 117/2010, o seguinte: “*Durante a preparação da portaria n.º 8/2012, entendeu a DGEG (e o LNEG) que o modelo de auditoria a ser implementado seria da responsabilidade dos Operadores Económicos, tal como prevê a Diretiva Europeia, pelo que não cabia ao sistema nacional realizar ele próprio Auditorias. Assim, o modelo de funcionamento que foi plasmado na portaria n.º 8/2012, baseia-se nos Regimes Voluntários Internacionais ou através das Entidades Verificadoras acreditadas no IPAC, não prevê de facto a necessidade inscrita na alínea f) do art. 20 DL 117/2010*”.

⁷² O Manual foi objeto de apreciação por parte dos membros do Conselho Técnico da ECS em reunião de março de 2012, no âmbito da competência atribuída no n.º 3 do art.º 3.º da Portaria n.º 28/2012. Na auditoria foi analisada a versão V1.1 (2014/01/15).

comprovação dos critérios de sustentabilidade em toda a cadeia de valor associada à produção de biocombustíveis e biolíquidos e a calendarização da comunicação de informação pelos operadores para esse efeito.

Figura 4 – Mecanismo de sustentabilidade para produtores de biocombustíveis



Fonte: ECS (LNEG).

Figura 5 – Mecanismo de sustentabilidade para importadores de biocombustíveis



Fonte: ECS (LNEG).

A verificação dos critérios de sustentabilidade das matérias-primas é condição necessária para a contabilização dos biocombustíveis para efeitos da aferição do cumprimento dos objetivos nacionais



2

Tribunal de Contas

fixados na Diretiva n.º 2009/28/CE e para a elegibilidade para apoio financeiro ao consumo, como evidencia o aí disposto no n.º 1 do artigo 5.º⁷³ e no n.º 1 do artigo 17.º:

“1. Independentemente do facto de as matérias-primas serem cultivadas dentro ou fora do território da Comunidade, a energia proveniente dos biocombustíveis e biolíquidos só é considerada para os efeitos das alíneas a), b) e c) se cumprir os critérios de sustentabilidade estabelecidos nos n.ºs 2 a 5:

- a) Avaliação do cumprimento dos requisitos da presente directiva no que respeita aos objectivos nacionais;*
- b) Avaliação do cumprimento das obrigações em matéria de energias renováveis;*
- c) Elegibilidade para apoio financeiro ao consumo de biocombustíveis e biolíquidos.*

Todavia, os biocombustíveis e biolíquidos produzidos a partir de resíduos e detritos não provenientes da agricultura, da aquacultura, das pescas ou da exploração florestal só têm de satisfazer os critérios de sustentabilidade estabelecidos no n.º 2 para serem considerados para os efeitos das alíneas a), b) e c).

(...)”

A ECS desenvolveu o sistema para registo de informação e verificação do cumprimento dos critérios de sustentabilidade, devidamente coordenado com a DGEG.

No entanto, face à suspensão da vigência do disposto no n.º 1 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 117/2010, este controlo só entrou em efetividade em 1 de julho do ano corrente. Assim, a primeira obrigação de entrega de autodeclaração de cumprimento dos critérios de sustentabilidade para os PRG⁷⁴ teve lugar apenas em 15 de agosto do ano corrente e a entrega do primeiro relatório anual⁷⁵ só irá ter lugar no final de fevereiro de 2015. A primeira obrigação de entrega de autodeclaração para os PPD só terá lugar em 15 de outubro e a entrega do primeiro relatório anual também só terá lugar no final de fevereiro de 2015.

Face à prorrogação da entrada em vigor da exigência de demonstração do cumprimento dos critérios de sustentabilidade, a DGEG não realizou ainda qualquer ação de supervisão dos procedimentos efetuados pela ECS⁷⁶, nos termos previstos no artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 117/2010, atrás referido.

3.4 – Produção e incorporação de biocombustíveis na gasolina e gasóleo rodoviários

De acordo com os registos da DGEG, no período de vigência do Decreto-Lei n.º 62/2006, e do Decreto-Lei n.º 49/2009, que o alterou, ou seja, de 2006 a 2010⁷⁷, os biocombustíveis incorporados no gasóleo, produzidos por produtores do regime geral e importados, totalizaram 995.778 toneladas e foram produzidas 13.476 toneladas por pequenos produtores dedicados e fornecidas no estado puro a frotas e consumidores cativos contratualizados, como indicado nos quadros 19 e 20 do anexo I. Nesse

⁷³O n.º 1 do art.º 5.º (*Cálculo da quota de energia proveniente de fontes renováveis*) dispõe que “Sem prejuízo do segundo parágrafo do n.º 1 do artigo 17.º, não são tidos em conta os biocombustíveis e biolíquidos que não cumpram os critérios de sustentabilidade estabelecidos nos n.ºs 2 a 6 do artigo 17.º”.

⁷⁴Nos termos do n.º 3 do art.º 8.º da Portaria n.º 8/2012, de 4 de janeiro.

⁷⁵Nos termos do n.º 4 do art.º 8.º, *idem*.

⁷⁶Cfr. comunicado pela DGEG através do ofício n.º 1458, de 28 de fevereiro de 2014.

⁷⁷Como Portugal transpôs a Diretiva n.º 2003/30/CE com cerca de dois anos de atraso, em 2005, ano para o qual a Diretiva preconizava uma incorporação de 2%, não foram produzidos e incorporados biocombustíveis.

mesmo período foram consumidas 1.023.279 toneladas de biocombustíveis, como indicado no quadro 21 do mesmo anexo.

Os investimentos realizados no sector dos biocombustíveis foram exclusivamente para produção de biodiesel⁷⁸, existindo capacidade instalada de biodiesel suficiente para cumprir a meta estabelecida para 2010 na Diretiva n.º 2003/30/CE⁷⁹ e no Decreto-Lei n.º 49/2009⁸⁰. Apesar disso, em 2010 foram importados biocombustíveis para satisfazer as obrigações de incorporação.

A proporção de biocombustíveis introduzidos no consumo no total de combustíveis (gasolina e gasóleo rodoviários e biocombustíveis puros) colocados no mercado entre 2006 e 2010⁸¹, calculada com base no teor energético, variou entre 1,02% e 4,61%, não tendo sido atingida a meta indicativa de incorporação de 5,75% de biocombustíveis, em 2010, prevista na alínea b) ii) do n.º 1 do artigo 3.º da Diretiva n.º 2003/30/CE⁸², conforme calculado no quadro seguinte:

Quadro 4 – Percentagem em teor energético de biocombustíveis introduzidos no consumo (2006 a 2010)

(em toneladas / tep/ percentagem)

	Un.	2006	2007	2008	2009	2010
Biocombustíveis introduzidos no consumo						
PRG	t	80 337	189 836	146 874	249 125	329 272
PPD	t				4 993	3 984
Importações	t					18 858
Total	t	80 337	189 836	146 874	254 118	352 114
	tep	71 821	169 713	131 305	227 181	314 790
Combustíveis introduzidos no consumo						
Gasolina	t	1 680 047	1 589 475	1 486 988	1 463 095	1 386 961
	tep	1 797 650	1 700 738	1 591 077	1 565 512	1 484 048
Gasóleo	t	5 069 364	5 170 624	5 092 749	5 127 269	5 159 500
	tep	5 246 792	5 351 596	5 270 995	5 306 723	5 340 082
Total	tep	7 044 442	7 052 334	6 862 072	6 872 235	6 824 130
Proporção de biocombustíveis introduzidos no consumo						
Calculado na auditoria	%	1,02	2,41	1,91	3,30	4,61
Comunicado à CE	%	1,02	2,54	1,91	3,32	4,62

Nota: Foram consideradas os teores energéticos seguintes:

Biodiesel - 0,894 tep/t

Gasolina - 1,07 tep/t

Gasóleo - 1,035 tep/t.

Fonte: Calculado a partir de dados da DGEG.

⁷⁸ O perfil de consumos de combustíveis rodoviários em Portugal apresenta um *mix* mais rico em gasóleo. Foram fixadas quantidades máximas anuais passíveis de isenção de ISP para biocombustíveis substitutos da gasolina mas não se registaram interessados.

⁷⁹ 5,75% em teor energético, cfr. alínea b) ii) do n.º 1 do art.º 3.º da Diretiva.

⁸⁰ 10% em volume, cfr. alínea b) do n.º 1 do art.º 4.º do Decreto-Lei.

⁸¹ Estes biocombustíveis são na sua totalidade biodiesel (FAME) incorporado no gasóleo, não tendo sido incorporados biocombustíveis na gasolina.

⁸² A Diretiva n.º 2003/30/CE previa uma meta indicativa de 2% de incorporação para 2005 (alínea b) i) do n.º 1 do art.º 3.º) mas, devido à tardia transposição, em 2005 não houve incorporação de biocombustíveis.



4.

Tribunal de Contas

As proporções de incorporação apuradas diferem ligeiramente daquelas anualmente reportadas à CE, nos termos do n.º 1 do artigo 4.º da Diretiva n.º 2003/30/CE, por estas últimas terem sido calculadas com base em dados provisórios.

A proporção, em volume, de biocombustíveis introduzidos no gasóleo rodoviário colocados no mercado em 2009 e 2010, foi de 4,59% e 6,38%, respetivamente, não tendo sido atingidas as percentagens de incorporação de 6% e 10%, em volume, previstas no n.º 1 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 49/2009, de 26 de fevereiro⁸³, conforme calculado no quadro seguinte:

Quadro 5 – Percentagem em volume de biocombustíveis introduzidos no gasóleo (2009 e 2010)

(em toneladas / quilolitros / percentagem)

		Un.	2009	2010
Biocombustíveis introduzidos no gasóleo	PRG	t	249 125	329 272
	Importações	t	–	18 858
	Total	t	249 125	348 130
		kl	282 135	394 258
Gasóleo introduzido no consumo		t	5 127 269	5 159 500
		kl	6 140 442	6 179 042
Proporção de biocombustíveis no gasóleo introduzido no consumo		%	4,59	6,38

Nota: Foram consideradas as massas volúmicas seguintes:

Biodiesel – 0,883 t/kl

Gasóleo – 0,835 t/kl.

Fonte: Calculado a partir de dados da DGEG.

As metas de incorporação de 6% e 10%, em volume não foram atingidas, devido ao facto de estas terem sido estabelecidas já no decurso de 2009 e por a norma europeia EN 590 – *Combustíveis para automóveis – Gasóleo – Especificações e métodos de ensaio* limitar a incorporação de FAME⁸⁴ a 5% em volume, limite alterado para 7% em volume no decurso de 2009, e por alegadas dificuldades técnicas dos incorporadores no cumprimento da obrigação de incorporação, tendo sido considerado tecnicamente aceitável um desvio de 0,25% relativamente ao valor nominal de incorporação⁸⁵. Por outro lado, o mercado de misturas com maior teor de biocombustíveis (B10, B15 e B20) não se desenvolveu⁸⁶.

Na vigência do Decreto-Lei n.º 117/2010, que transpôs a Diretiva n.º 2009/28/CE, foram produzidos, de 2011 a 2013, 1.108.088 quilolitros de biocombustíveis por PRG e entregues 1.070.060 quilolitros para incorporação no gasóleo rodoviário e produzidos 15.621 quilolitros por PPD e fornecidos 15.392

⁸³ O n.º 3 do mesmo art.º previa que a não alteração ou substituição da norma EN 590 implicava a revisão das quantidades mínimas a incorporar para os limites nesta definidos, sempre que inferior, pelo que as percentagens de incorporação obrigatórias foram de 5% desde a entrada em vigor da Portaria n.º 353-E/2009, de 3 de abril, até à alteração da norma (outubro de 2010), e de 7% a partir dessa data.

⁸⁴ Tipo de biodiesel (*Fatty acid methyl ester* (ésteres metílicos de ácidos gordos)).

⁸⁵ A DGEG aferiu o cumprimento da obrigação de incorporação estabelecida no n.º 1 do art.º 4.º do Decreto-Lei n.º 49/2009 através da contabilização dos volumes de gasóleo rodoviário introduzidos no consumo pelos incorporadores e dos volumes de biocombustível efetivamente incorporados.

⁸⁶ A comercialização de misturas com teor de FAME ou bioetanol superior a 5% obrigavam a rotulagem específica nos postos de venda (cfr. n.º 5 do art.º 3.º da Diretiva n.º 2003/30/CE e art.º 9.º do Decreto-Lei n.º 62/2006).

quilolitros no estado puro a frotas e consumidores cativos contratualizados⁸⁷, como indicado nos quadros 22 a 24 do anexo II. No total, nos mesmos anos, a gasolina introduzida no consumo continha 22.882 quilolitros de bio-ETBE⁸⁸ e o gasóleo rodoviário introduzido no consumo continha 1.072.637 quilolitros de FAME e 4.544 quilolitros de HVO⁸⁹, como indicado no quadro 25 do mesmo anexo.

Assim, as percentagens, em teor energético, dos biocombustíveis incorporados em 2011, 2012 e 2013 foram de 5,17%, 4,89% e 4,87%, respetivamente, como resulta do calculado no quadro seguinte:

Quadro 6 – Percentagem em teor energético de biocombustíveis introduzidos no consumo (2011 a 2013)

(em quilolitros /toneladas / tep / percentagem)

		Un.	2011	2012	2013
Biocombustíveis introduzidos no consumo					
PRG	FAME	kl	399 982	340 442	329.636
PPD	FAME	kl	4 823	4 934	5.635
Importações	FAME	kl	3 807	5 514	2.851
	HVO	kl	58	2 555	3.724
	Bio-ETBE	kl	8 937	5 491	9.158
Total		kl	417.607	358 936	351 005
		tep	324.166	279 886	271 650
Combustíveis introduzidos no consumo					
Gasolina		t	1 244 443	1 133 118	1 092 738
		tep	1 278 043	1 163 712	1 122 242
Gasóleo		t	4 860 512	4 433 814	4 338 507
		tep	4 991 746	4 553 527	4 455 647
Total		tep	6 269 789	5 717 239	5 577 889
Proporção de biocombustíveis introduzidos no consumo					
Calculado na auditoria		%	5,17	4,89	4,87

Nota: Foram considerados os teores energéticos seguintes:

Biodiesel (FAME) – 0,788 tep/kl Gasolina – 1,027 tep/t
 Biodiesel (HVO) – 0,812, tep/kl Gasóleo – 1,027 tep/t
 Bio-ETBE – 0,645 tep/kl × 0,37 cfr. anexo II do DL n.º 117/2010

Fonte: Calculado a partir de dados da DGEG.

De acordo com o *Primeiro e Segundo Relatórios de Progresso*⁹⁰ relativos ao PNAER e apresentados à Comissão Europeia ao abrigo do artigo 22.º da Diretiva, as quotas sectoriais e globais e o contributo das energias renováveis para o consumo final de energia, entre 2009 e 2012, foram os reproduzidos nos quadros 27 a 29 do anexo IV⁹¹. Relewa a quota de energias renováveis no sector dos transportes, de 3,87% e 5,59% em 2009 e 2010, tendo baixado para 0,4% em 2011 e 2012, uma vez que, para efeitos de avaliação do cumprimento dos requisitos da Diretiva, o cômputo da quota nestes dois

⁸⁷Inclui autoconsumo.

⁸⁸Biocombustível utilizado como aditivo da gasolina (bioéter etil-ter-butílico), produzido a partir do bioetanol.

⁸⁹Tipo de biocombustível (*hydrotreated vegetable oils* (óleos vegetais hidrogenados)).

⁹⁰*Primeiro Relatório de Progresso (apresentado ao abrigo do artigo 22.º da Diretiva 2009/28/CE)*, maio de 2012, e *Segundo Relatório de Progresso (apresentado ao abrigo do artigo 22.º da Diretiva 2009/28/CE)*, abril de 2014.

⁹¹Reproduzem os “*Quadro 1: Quotas sectoriais (electricidade, aquecimento e arrefecimento e transportes) e globais de energia proveniente de fontes renováveis*”, “*Quadro 1a: Quadro de cálculo do contributo das energias renováveis em cada sector para o consumo de energia final (ktep)*” e “*Quadro 1d: Contributo total efetivo de cada tecnologia de energias renováveis em [Estado-Membro] para alcançar os objectivos obrigatórios de 2020 e a trajectória provisória indicativa das quotas de energia proveniente de fontes renováveis no sector dos transportes (ktep)*”.



h

Tribunal de Contas

últimos anos só pode contabilizar o biodiesel produzido a partir de resíduos, por não ter sido comprovado o cumprimento dos critérios de sustentabilidade relativamente à quase totalidade dos biocombustíveis incorporados devido à suspensão da disposição do Decreto-Lei n.º 117/2010 que obrigava à verificação desses critérios.

No âmbito do contraditório a DGEG chamou a atenção para o facto de a metodologia utilizada para aferir o cumprimento das obrigações de incorporação no âmbito do Decreto-Lei n.º 117/2010 diferir significativamente do método de cálculo utilizado para apuramento das percentagens em teor energético de biocombustíveis introduzidos no consumo nos anos de 2011 a 2013. Ora, estando suspensa em todo esse período a exigência de verificação do cumprimento dos critérios de sustentabilidade prevista no n.º 1 do artigo 15.º desse diploma, não sendo possível contabilizar a quase totalidade dos biocombustíveis incorporados para os efeitos previstos na Diretiva n.º 2009/28/CE, como amplamente referido no relatório, é óbvio que o apuramento das percentagens de 5,17%, 4,89% e 4,87%, em teor energético, não tem o mesmo sentido da metodologia prevista na Diretiva e transposta no Decreto-Lei n.º 117/2010, que conduz aos valores reportados à Comissão Europeia, de 0,4% em 2011 e 2012 para todo o sector dos transportes, como referido atrás.

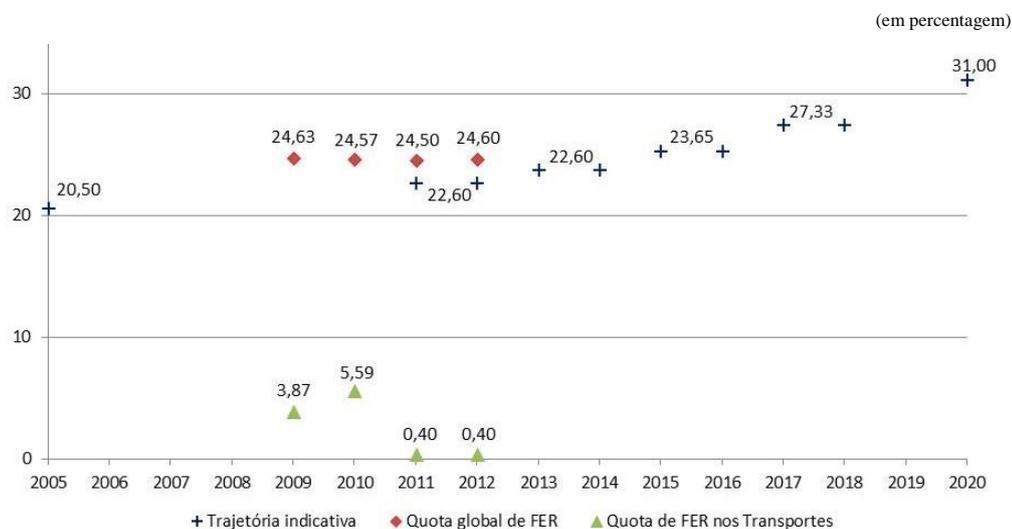
Observa-se que, apesar da evolução ascendente dos biocombustíveis produzidos e incorporados antes e depois da entrada em vigor da regulação resultante da Diretiva n.º 2009/28/CE, no *Segundo Relatório* é reportada, relativamente a 2011 e 2012, apenas uma pequena parte dos biocombustíveis produzidos e incorporados⁹². Com efeito, como só podem ser contabilizados para efeito do cumprimento dos objetivos fixados os biocombustíveis que cumpram os critérios de sustentabilidade, apenas podem ser considerados aqueles “*produzidos a partir de resíduos, detritos, material celulósico não alimentar e material lenhoceulósico*”⁹³, a que se refere o n.º 2 do artigo 21.º da Diretiva, e que são contabilizados em dobro⁹⁴, como evidenciam os quadros 27 a 29, atrás referidos, que detalham o contributo total efetivo de cada tecnologia de energias renováveis para alcançar os objetivos para 2020, e o quadro 30 do anexo IV, onde é apresentado o cálculo da quota de energias renováveis no consumo final bruto de energia nesses dois anos.

De acordo com estes dados, as quotas globais de FER no consumo final de energia nos anos de 2011 e 2012 reportados (24,50% e 24,60%, respetivamente, ou seja, 24,55% na média dos dois anos) é superior ao valor da trajetória média indicativa para esses dois anos (22,60%), apesar da contribuição das energias renováveis no sector dos transportes ter caído muito significativamente, como referido atrás e a figura seguinte evidencia:

⁹²O “*Modelo para os relatórios de progresso dos Estados-Membros ao abrigo da Directiva 2009/28/CE*” refere que “*Ao preencher o modelo, os Estados-Membros devem respeitar as definições, regras de cálculo e terminologia estabelecidas na Directiva 2009/28/CE e no Regulamento (CE) n.º 1099/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho*”.

⁹³O art.º 23.º do Decreto-Lei n.º 117/2010 dispõe que “*Esta comunicação deve ainda incluir um capítulo referente à análise da verificação do cumprimento dos critérios de sustentabilidade previstos nos artigos 4.º, 6.º, 7.º e 8.º*”, o que vai mais além das indicações previstas no art.º 22.º da Diretiva n.º 2009/28/CE e no “*Modelo para os relatórios de progresso dos Estados-Membros ao abrigo da Directiva 2009/28/CE*”. Verifica-se, no entanto, que os dois relatórios já elaborados não contêm essa análise.

⁹⁴Cfr. n.º 2 do art.º 21.º da Diretiva n.º 2009/28/CE.

Gráfico 1 – Quota global e do sector dos transportes de FER na trajetória indicativa para 2020

Fonte: Primeiro e Segundo Relatórios de Progresso do Plano Nacional de Ação para as Energias Renováveis apresentados à Comissão Europeia ao abrigo do artigo 22.º da Diretiva n.º 2009/28/CE. Trajetória calculada de acordo com o anexo I da Diretiva n.º 2009/28/CE.

Note-se que, com a suspensão da entrada em vigor da demonstração do cumprimento dos critérios de sustentabilidade, a quase totalidade do biodiesel produzido pelos PRG e incorporado não pode ser contabilizado para efeitos de avaliação do cumprimento dos requisitos da Diretiva n.º 2009/28/CE no que respeita aos objetivos nacionais e ao cumprimento das obrigações em matéria de energias renováveis, como resulta do disposto no último parágrafo do n.º 1 do artigo 5.º e das alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 17.º da mesma.

3.5 – Controlo da produção e incorporação de biocombustíveis na gasolina e gasóleo rodoviários

A ECS emitiu, nos anos de 2012 e 2013, os TdB⁹⁵ indicados nos quadros seguintes a favor de PRG, PPD⁹⁶ e importadores⁹⁷:

⁹⁵Cada TdB representa a incorporação de 1 tep, cfr. disposto no n.º 2 do art.º 13.º do Decreto-Lei n.º 117/2010. Este diploma prevê que os biocombustíveis produzidos a partir de resíduos ou detritos deem lugar a 2TdB por tep (n.º 3 do art.º 14.º, correspondente ao n.º 2 do art.º 21.º da Diretiva n.º 2009/28/CE), e que os produzidos a partir de matérias-primas de origem endógena não alimentar e agrícola deem lugar, respetivamente, a 1,3 e 1,1 TdB por tep (n.ºs 4 e 5 do art.º 14.º, sem correspondência na Diretiva n.º 2009/28/CE). Os TdB que acrescem ao TdB correspondentes ao número de tep são referidos como TdB bonificados.

⁹⁶Cfr. referido atrás, os TdBs relativos à produção de biocombustíveis pelos PPDs são emitidos a favor da DGEG (n.º 3 do art.º 19.º do Decreto-Lei n.º 117/2010) e não conferem receita para o LNEG.

⁹⁷A DGEG indica que o número de TdB emitidos em 2013 a favor de PRG foram 254.697 e não 254.795 (valor provisório), como totaliza o quadro, construído com base nos elementos fornecidos pela ECS.



Tribunal de Contas

Quadro 7 – TdB de biodiesel FAME emitidos pela ECS a favor de PRG

(em unidades)

Ano	2012			2013 (*)		
	TdB não bonificados	TdB bonificados	Total	TdB não bonificados	TdB bonificados	Total
1.º Trimestre	124 908	365	125 273	63 499	60	63 559
2.º Trimestre	72 080	1 813	73 893	66 993	555	67 548
3.º Trimestre	65 501	1 179	66 680	58 986	2 079	61 065
4.º Trimestre	13 656	49	13 705	65 317	2 604	67 921
Total	276 145	3 406	279 551	254 795	5 298	260 093

(*) Os valores relativos a 2013 são provisórios.

Fonte : ECS (LNEG).

Quadro 8 – TdB emitidos pela ECS a favor da DGEG relativos à produção de biodiesel pelos PPD

(em unidades)

Ano	2011			2012			2013 (*)		
	TdB não bonificados	TdB bonificados	Total	TdB não bonificados	TdB bonificados	Total	TdB não bonificados	TdB bonificados	Total
Total	3 803	3 400	7 203	3 892	3 818	7 710	4.334	4.334	8 668

(*) Os valores relativos a 2013 são provisórios.

Fonte: DGEG e ECS (LNEG).

Quadro 9 – TdB emitidos pela ECS a favor de importadores de biocombustíveis incorporados em combustíveis fósseis, bio-ETBE, HVO e FAME

(em unidades)

Ano	2012			2013 (*)		
	TdB não bonificados	TdB bonificados	Total	TdB não bonificados	TdB bonificados	Total
1.º Trimestre	287	0	287	1 235	0	1 235
2.º Trimestre	862	0	862	2 143	0	2 143
3.º Trimestre	784	0	784	724	0	724
4.º Trimestre	2 605	0	2 605	3 347	0	3 347
Total	4 538	0	4 538	7 449	0	7 449

(*) Os valores relativos a 2013 são provisórios.

Fonte : ECS (LNEG).

O apuramento final dos TdB relativos a 2013 pela ECS, em colaboração com a DGEG, ainda não teve lugar, não sendo os valores definitivos⁹⁸.

⁹⁸ A DGEG indica que o número de TdB emitidos pela ECS a favor de importadores foi de 6.803 (4.613 TdB-D e 2.190 TdB-G).

3.6 – Despesa fiscal devida à isenção de ISP sobre biocombustíveis

O imposto sobre produtos petrolíferos (ISP) é o imposto ambiental⁹⁹ mais relevante, representando 55,4%¹⁰⁰ do total de impostos e taxas com incidência ambiental em 2012¹⁰¹.

A isenção de ISP sobre os biocombustíveis foi criada pelo artigo 71.º-A¹⁰² do Código dos Impostos Especiais de Consumo, aditado pelo Decreto-Lei n.º 66/2006, de 22 de março. O n.º 4 deste artigo estabeleceu que o valor da isenção seria fixado por portaria, entre o limite mínimo de € 280 e o máximo de € 300, por cada 1.000 litros, e o n.º 8 previu uma isenção total para os PPD reconhecidos como tal nos termos do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 62/2006.

A Lei n.º 55/2007, de 31 de agosto, diploma que criou a contribuição de serviço rodoviário (CSR) que visa financiar a rede rodoviária nacional a cargo da EP – Estradas de Portugal, E.P.E., não alterou esta isenção, que assim passou a incidir sobre a soma do ISP com a CSR¹⁰³.

A isenção de ISP foi alterada pela Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro¹⁰⁴, que estabeleceu beneficiarem de isenção total ou parcial de ISP apenas os PPD¹⁰⁵, resultando revogado o regime de apoio para os PRG.

O valor da isenção foi definido pelas Portarias n.ºs 3-A/2007, de 2 de janeiro, 13/2009, de 13 de janeiro, e 134/2009, de 2 de fevereiro, que fixaram o valor da isenção para o regime geral em € 280 por cada 1.000 litros, estabelecendo que a isenção para os PPD vigorava até 31 de dezembro de 2010.

A Portaria n.º 320-E/2011, de 30 de dezembro, veio prever a renovação anual automática da isenção de ISP para os biocombustíveis produzidos pelos PPD, nos termos definidos nos despachos conjuntos de reconhecimento como pequeno produtor dedicado¹⁰⁶ e que fixam as quantidades de biocombustíveis passíveis de isenção¹⁰⁷.

Os valores do ISP e da CSR, bem como da isenção de que beneficiaram os biocombustíveis produzidos pelos PRG e PSD, no período entre 2006 a 2013, constam do quadro seguinte:

⁹⁹Imposto ambiental é “aquele gravame que se aplica a bens que provocam poluição quando são produzidos, consumidos ou eliminados ou a actividades que geram um impacte ambiental negativo” (cfr. “O Imposto Ecológico – Contribuição para o Estudo dos Instrumentos Económicos de Defesa do Ambiente”, Cláudia Dias Soares, Coimbra Editora, Coimbra, 2001).

¹⁰⁰Imposto sobre os produtos petrolíferos e energéticos (ISP) e contribuição de serviço rodoviário (CSR).

¹⁰¹Cfr. INE, *Destaque / Informação à Comunicação Social / Impostos e taxas com relevância ambiental 2012*, 11 de outubro de 2013. O valor dos impostos com relevância ambiental ascendeu em 2012 a 5,03 mil milhões de euros, representando 9,4% do total das receitas de impostos e contribuições sociais coletado (*idem*).

¹⁰²Corresponde atualmente ao art.º 90.º do Código dos Impostos Especiais de Consumo aprovado pelo Decreto-Lei n.º 73/2010, de 21 de junho, na redação dada pela Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro.

¹⁰³Cfr. resulta do n.º 1 do art.º 5.º da Lei n.º 55/2007.

¹⁰⁴Aprva o Orçamento do Estado para o ano de 2011.

¹⁰⁵Cfr. alteração da redação do n.º 1 do art.º 90.º do CIEC dada pelo art.º 110.º da Lei n.º 55-A/2010. Note-se que, na vigência da suspensão da verificação dos critérios de sustentabilidade operada pelo Decreto-Lei n.º 6/2012, os biocombustíveis produzidos pelos PRG a partir de óleos vegetais virgens não podiam beneficiar de isenção de ISP, como resulta do disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 17.º da Diretiva n.º 2009/28/CE.

¹⁰⁶Cfr. n.º 6 do art.º 7.º do Decreto-Lei n.º 62/2006, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 206/2008 (n.º 4 do mesmo artigo, na redação originária).

¹⁰⁷Esta Portaria produziu efeitos a partir de 1 de janeiro de 2011 (cfr. art.º 3.º).



Tribunal de Contas

Quadro 10 – Valores do ISP e CSR aplicáveis aos combustíveis rodoviários e valores da isenção aplicável aos biocombustíveis

(€/1.000 litros)

	De 01-01-2006 a 18-01-2006	De 18-01-2006 a 07-01-2007	De 08-01-2007 a 31-12-2007	De 01-01-2008 a 31-12-2011 (*)	De 01-01-2012 a 31-12-2012)	De 01-01-2013 a 31-12-2013
Gasolina						
ISP	532,95	557,95	582,95	518,95	518,95	518,95
CSR	–	–	–	64,00	65,47	66,32
ISP+CSR	532,95	557,95	582,95	582,95	584,42	585,27
Gasóleo						
ISP	314,41	339,41	364,41	278,41	278,41	278,41
CSR		–	–	86,00	87,98	89,12
ISP+CSR	314,41	339,41	364,41	364,41	366,39	367,53
Gasóleo colorido						
ISP	77,51	77,51	77,51	77,51	77,51	77,51
Isenção de ISP (biocombustíveis substitutos do gasóleo)						
PRG	–	280,00	280,00	(**) 280,00	–	–
PPD	–	339,41	364,41	364,41	366,39	367,53

(*) A partir de 1 de janeiro de 2008, com a criação da “contribuição de serviço rodoviário” (CSR) pela Lei n.º 55/2007, a tributação passou a ser composta por ISP + CSR.

(**) Até 31 de dezembro de 2010.

Os valores de ISP e CSR foram fixados pela seguinte legislação:

ISP (gasóleo colorido e marcado): Portaria n.º 1490-A/2002, de 29 de novembro;

ISP (gasolina e gasóleo rodoviário): Lei n.º 60-A/2005 de 30 de dezembro (Lei do OE/2006), Portarias n.ºs 75-A/2006 de 18 de janeiro, 30-A/2007, de 5 de janeiro, e 16-C/2008, de 9 de janeiro;

CSR (gasolina e gasóleo rodoviário): Lei n.º 55/2007, Lei 64-B/2011, de 30 de dezembro (Lei do OE/2012) e Lei 66-B/2012, de 31 de dezembro (Lei do OE/2013).

As quantidades totais máximas de biocombustíveis incorporados na gasolina e no gasóleo passíveis de isenção de ISP foram fixadas pelas Portarias n.ºs 1391-A/2006, de 12 de dezembro, e 1554-A/2007, de 7 de dezembro, nos valores indicados no quadro seguinte. A estes valores acrescem as quantidades destinadas exclusivamente aos PPD, que o CIEC de 1999, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 66/2006, limitava a um máximo global de 15.000 t e o CIEC de 2010 limita a um máximo global de 40.000 t/ano.

Quadro 11 – Quantidades máximas de biocombustíveis passíveis de isenção de ISP (PRG)

(em toneladas / milhão de litros)

Ano		2007	2008	2009	2010	> 2010
PRG	Biocombustíveis substitutos da gasolina	–	–	165 MI	165 MI	–
	Biocombustíveis substitutos do Gasóleo	205 000 t	320 MI	340 MI	360 MI	
PPD	Biocombustíveis	15.000 t			40.000 t	40.000 t

PRG: Quantidades fixadas pela Portaria n.º 1391-A/2006 em toneladas (2007) e pela Portaria n.º 1554-A/2007 em milhões de litros (2008 a 2010).

PPD: Quantidades máximas anuais fixadas pelo art.º 71.º-A do CIEC aprovado pela Lei n.º 566/99, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 66/2006, e pelo art.º 90.º do CIEC aprovado pelo Decreto-Lei n.º 73/2010, esta mantida na alteração operada pela Lei n.º 55-A/2010.

As condições de elegibilidade e regulação dos processos de candidatura e concessão da isenção fiscal foram estabelecidas pelas Portarias n.ºs 1391-A/2006, de 12 de dezembro, 1554-A/2007, de 7 de dezembro, 117-A/2008, de 8 de fevereiro, e 320-E/2011, de 30 de dezembro.

A despesa fiscal¹⁰⁸ com a isenção de ISP sobre biocombustíveis importou, desde o início, em 2007, até 31 de dezembro de 2013, em € 280.536.453,14, dos quais € 269.869.960,64 respeitam à isenção parcial de biocombustíveis produzidos por PRG entre os anos de 2007 e 2010, e € 10.666.492,50 respeitam à isenção total de biocombustíveis produzidos por PPD, como calculado nos quadros 32 e 33 do anexo V e sintetizado no quadro seguinte:

Quadro 12 – Apuramento da despesa fiscal com a isenção de ISP

(em quilolitros / euros)

Ano	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total Geral
PRG	Quantidade	163.351,52	164.513,59	277.127,33	358.828,85			963.821,29
	Valor isenção	45.738.425,04	46.063.805,48	77.595.653,52	100.472.076,60	–	–	269.869.960,64
PPD	Quantidade	2.241,78	3.363,52	4.321,03	4.263,54	4.775,72	4.842,86	29.270,58
	Valor isenção	816.927,05	1.225.700,32	1.574.626,54	1.553.676,98	1.740.320,13	1.764.786,61	1.990.454,79
Totais	46.555.352,09	47.289.505,80	79.170.280,06	102.025.753,58	1.740.320,13	1.764.786,61	1.990.454,79	280.536.453,14

Fonte: Elaborado a partir de dados da AT.

Beneficiaram de isenção parcial de ISP, nos anos de 2007 a 2010, um total de 963.821,29 quilolitros de biodiesel incorporado no gasóleo rodoviário, de que resultou uma despesa fiscal total de € 269.869.960,64. No período de 2007 a 2013 beneficiaram de isenção total de ISP 29.270,58 quilolitros de biodiesel produzido pelos PPD e colocado diretamente em consumidores cativos, de que resultou uma despesa fiscal total de € 10.666.492,50.

Os valores apurados para a despesa fiscal relativa à isenção de ISP dos biocombustíveis são próximos dos indicados nos Relatórios do Orçamento do Estado para 2011 e 2012, reproduzidos no quadro seguinte:

Quadro 13 – Despesa fiscal em IEC indicada nos Relatórios dos Orçamentos do Estado para 2011 e 2012

(em milhões de euros)

Código	Benefício fiscal	2008	2009	2010 (e)	2011 (p)
DF.3.C.014	Biocombustíveis – art. 90º do CIEC	45,4	79,8	102,9	16,6

Código	Benefício fiscal	2009	2010	2011 (e)	2012 (p)
DF.3.C.014	Biocombustíveis – art. 90º do CIEC	79,8	102,2	2,3	2,4

Fonte: Reproduzido do “Quadro IV.1.34. Despesa Fiscal em IEC” e do “Quadro III.3.9. Despesa Fiscal em IEC” dos Relatórios dos Orçamentos do Estado para 2011 e 2012, respetivamente.

¹⁰⁸ As despesas fiscais consistem em “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”, cfr. *Tax expenditures in OECD countries*, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), 2010.



Tribunal de Contas

b.

3.7 – Maior cobrança fiscal devida à incorporação de biocombustíveis

A aplicação de ISP e CSR sobre os biocombustíveis produzidos pelos PRG e importados conduz a uma maior cobrança fiscal. O teor energético dos biocombustíveis é, com efeito, significativamente inferior aos combustíveis de origem fóssil que substituem, o que implica maiores consumos para a obtenção da mesma energia¹⁰⁹, e a carga fiscal incidente é a mesma e especificada por volume.

Assim, entre 2006 e 2013, devido à incorporação de FAME e HVO no gasóleo rodoviário consumido, foram pagos pelos consumidores mais € 151.559.606,12 do que haveria lugar para o consumo de gasóleo fóssil equivalente (sem incorporação), como é evidenciado no quadro seguinte:

Quadro 14 – ISP e CSR cobrados sobre o excedente de biocombustíveis substitutos de gasóleo para compensar o menor teor energético (2006 – 2013)

(em m³ / tep / euros)

Ano	Biocombustíveis incorporados			Gasóleo fóssil com energia equivalente (m ³)	Diferença e imputação proporcional					Excedente pago ISP+CSR (€)
	FAME (m ³)	HVO (m ³)	Energia (tep)		Diferença (m ³)	Gasóleo rodoviário (m ³)	ISP+CSR (€/kl)	Gasóleo colorido (m ³)	ISP+CSR (€/kl)	
2006	79.548	–	62.684	72.888	16.864	15.851	339,41	1.013	77,51	5.458.461,91
2007	149.759	–	118.010	137.221	31.749	29.868	363,93	1.880	77,51	11.015.781,42
2008	151.088	–	119.057	138.439	32.031	30.136	364,41	1.894	77,51	11.128.777,51
2009	250.187	–	197.147	229.241	53.040	50.260	364,41	2.780	77,51	18.530.737,41
2010	365.196	–	287.774	334.621	77.422	73.381	364,41	4.041	77,51	27.053.955,84
2011	387.372	58	305.296	354.996	82.076	77.879	364,41	4.197	77,51	28.705.254,59
2012	350.062	2.555	277.924	323.167	72.138	68.179	366,39	3.959	77,51	25.287.068,83
2013	335.203	1.931	265.708	308.963	69.495	65.489	367,53	4.006	77,51	24.379.568,60
Total										151.559.606,12

Nota: Foram considerados os teores energéticos seguintes, cfr. Decreto-Lei n.º 117/2009:

FAME – 0,788 tep/m³

HVO – 0,812 tep/m³

Gasóleo fóssil – 0,860 tep/m³.

Fonte: Elaborado a partir das estatísticas de consumo da DGEG.

A contabilização deste excedente e do benefício fiscal, em conjunto, permite concluir que o benefício fiscal líquido concedido aos biocombustíveis substitutos do gasóleo produzidos pelos PRG¹¹⁰ entre 2006 e 2010 foi apenas de € 196.682.246,76, como evidenciado no quadro seguinte:

¹⁰⁹ O teor energético médio da gasolina e gasóleo fósseis é de 43,00 MJ/kg, enquanto o do biodiesel FAME, p. ex., é de 37,01 MJ/kg apenas.

¹¹⁰ Note-se que o universo de consumidores da produção dos PRG é distinto do universo de consumidores dos PPD, cuja produção beneficia de isenção total, uma vez que estes, por definição, colocam toda a sua produção em frotas e consumidores cativos, identificados contratualmente.

Quadro 15 – Diferença entre benefício fiscal e imposto sobre o excedente de consumo

(em euros)

Ano	Isenção parcial de ISP + CSR	Excedente pago ISP+CSR	Diferença
2006	-	5.458.461,91	- 5.458.461,91
2007	45.738.425,04	11.015.781,42	34.722.643,62
2008	46.063.805,48	11.128.777,51	34.935.027,97
2009	77.595.653,52	18.530.737,41	59.064.916,11
2010	100.472.076,60	27.053.955,84	73.418.120,76
Total 2006-2010	269.869.960,64	73.187.714,09	196.682.246,55
2011	-	28.705.254,59	- 28.705.254,59
2012	-	25.287.068,83	- 25.287.068,83
2013	-	24.379.568,60	- 24.379.568,60
Total 2011-2013	-	78.371.892,02	- 78.371.892,02

Entre 2011 e 2013, ou seja, após o fim da isenção de ISP e CSR para os biocombustíveis produzidos pelos PRG, o excesso de ISP e CSR pago pelos consumidores em geral atingiu o montante total de € 78.371.892,02.

Esta situação apresenta-se contrária à natureza do imposto sobre produtos petrolíferos como imposto ambiental, uma vez que os consumidores a ele sujeitos são mais penalizados pela medida de mitigação do que enquanto agentes de poluição, o que constitui um obstáculo à opção voluntária por misturas com maior teor de biocombustíveis como o B20 e o B30.

Os efeitos penalizantes apurados não tiveram em conta o IVA, por ter variado ao longo do período considerado, mas que constitui mais um encargo para o consumidor, que acresce ao excedente de ISP e CSR.

Sobre esta questão, a Autoridade Tributária e Aduaneira veio referir que “(...) a legislação fiscal nacional em vigor se encontra ancorada em preceitos emanados de diretivas comunitárias, que não podem ser contrariados, devendo as medidas recomendadas ser objeto de estudo ao nível político, tanto mais que a opção política associada ao fim da isenção parcial de ISP em 31 de dezembro de 2010 foi no sentido de repercutir no consumidor final os custos da incorporação de biocombustíveis”.

Regista-se o referido pela AT. O ISP e a CSR, no entanto, são cobrados à saída do produtor ou importador e a regulação constante da Diretiva n.º 2003/96/CE, de 27 de outubro, não impede a tributação diferenciada dos biocombustíveis designadamente quando o montante total dos impostos indiretos cobrados, excluindo o IVA, seja superior ao nível mínimo de tributação aplicável.



b.

Tribunal de Contas

3.8 – Evolução do preço do biocombustível FAME

O Decreto-Lei n.º 49/2009 impôs quotas mínimas de incorporação de biocombustíveis no gasóleo rodoviário mas excecionava os incorporadores dessa obrigação caso os produtores não cumprissem os limites de preço e volume de venda a definir por Portaria (artigo 5.º).

Nesse enquadramento, a fórmula para cálculo do preço máximo e os limites máximos do volume de venda para cada produtor foram definidos pela Portaria n.º 353-E/2009, de 3 de abril, depois substituída pela Portaria n.º 69/2010, de 4 de fevereiro.

Na sequência da publicação do Decreto-Lei n.º 117/2010, que prevê a fixação por Portaria de um preço máximo a vigorar até 31 de dezembro de 2014 (artigo 31.º), foi publicada a Portaria n.º 41/2011, de 19 de janeiro, que estabeleceu uma nova fórmula de cálculo.

A variação de preços resultante da aplicação deste regime de fixação de preço é apresentada no quadro seguinte, desde abril de 2009, em que teve início, até dezembro de 2013:

Gráfico 2 – Evolução do preço do biocombustível FAME



Fonte: DGEG.

3.9 – Regime sancionatório e aplicação de coimas

A fiscalização do cumprimento do Decreto-Lei n.º 62/2006, de 21 de março, e a instrução dos processos de contraordenação instaurados no âmbito do mesmo competia à Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE) (artigo 15.º).

Neste âmbito, foram efetuadas pela ASAE três operações específicas sobre biocombustíveis e fiscalizados 82 operadores, tendo sido instaurados dois processos de contraordenação por falta de inscrição, nos equipamentos de abastecimento de postos de venda, de percentagens de biocombustíveis incorporados superiores a 5%, em violação do disposto no n.º 1 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º

62/2006¹¹¹. Acresceram três outros processos de contraordenação relativos à mesma infração, com origem na Direção Regional de Economia do Norte.

O Decreto-Lei n.º 49/2009, de 26 de fevereiro, previa que estavam sujeitos ao pagamento de compensações a introdução no mercado de combustíveis sem a correspondente comprovação dos mínimos obrigatórios de incorporação de biocombustíveis pelos certificados correspondentes ou a recusa ilegítima de venda de biocombustíveis pelos produtores (artigo 11.º).

O Decreto-Lei n.º 117/2010 estabelece também que estão sujeitos ao pagamento de compensações a introdução no mercado de combustíveis sem a correspondente comprovação das percentagens mínimas obrigatórias de biocombustíveis pelos certificados correspondentes e a não colocação pelos produtores no mercado das quantidades que lhe sejam atribuídas (artigo 24.º).

A determinação e a liquidação do pagamento das compensações devidas competem à DGEG (n.º 3 do artigo 24.º), sendo 70% do seu produto para o Fundo Português do Carbono¹¹² e 30% para o Fundo de Eficiência Energética (n.º 1 do artigo 27.º)^{113 114}.

Os mecanismos de compensação previstos nestes dois diplomas não foram aplicados.

O Decreto-Lei n.º 117/2010 prevê que constituem contraordenações puníveis com coima a violação das quotas mínimas de incorporação obrigatória de biocombustíveis, o não pagamento pontual das compensações devidas por incorporadores e produtores de biocombustíveis e a prestação à DGEG de informações falsas ou incompletas (n.º 1 do artigo 25.º)¹¹⁵.

A instrução dos processos de contraordenação instaurados no âmbito do Decreto-Lei n.º 117/2010 e a aplicação das correspondentes coimas e sanções acessórias compete à DGEG, sem prejuízo das competências próprias de outras entidades (art.º 26.º), sendo o produto resultante da aplicação das coimas distribuído pelo Estado (60%), entidade instrutora (20%) e entidade que aplicou a coima (20%) (n.º 2 do artigo 27.º).

Neste âmbito foi aplicada uma coima de € 2.500,00 a um PPD por incumprimento da obrigação de informação da DGEG prevista no n.º 2 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 117/2010.

¹¹¹O Decreto-Lei n.º 62/2006 previa que, “*Sempre que as percentagens de biocombustíveis, em mistura com derivados de petróleo, excedam o valor de 5% de ésteres metílicos de ácidos gordos (FAME), ou 5% de bioetanol, é obrigatória a respetiva inscrição nos equipamentos de abastecimento dos postos de venda de biocombustíveis*”, o que corresponde ao disposto no n.º 5 do art.º 3.º da Diretiva n.º 2003/30/CE.

¹¹²A gestão do Fundo Português do Carbono é assegurada pela Agência Portuguesa do Ambiente, na vertente técnica, e pela Direção-Geral do Tesouro e Finanças, na vertente financeira, cfr. n.º 1 do art.º 5.º do Decreto-Lei n.º 71/2006, de 24 de março, e n.º 1, alínea h), do art.º 15.º do Decreto-Lei n.º 56/2012, de 12 de março.

¹¹³A gestão do Fundo de Eficiência Energética é feita pelo órgão executivo da estrutura de gestão do Plano Nacional de Acção para a Eficiência Energética, na vertente técnica, e igualmente pela Direção-Geral do Tesouro e Finanças, na vertente financeira, cfr. n.º 1 do art.º 4.º do Decreto-Lei n.º 50/2010, de 20 de maio.

¹¹⁴O Decreto-Lei n.º 49/2009 previa uma distribuição de 70% para o FPC e 30% para a DGEG (n.º 1 do art.º 13.º).

¹¹⁵O Decreto-Lei n.º 49/2009 previa também que constituíam contraordenações puníveis com coima a violação das quotas mínimas de incorporação obrigatória de biocombustíveis, a recusa ilegítima de venda por parte dos produtores de biocombustíveis, o não pagamento pontual das compensações devidas, a prestação de informações falsas ou incompletas no âmbito do registo e o incumprimento das obrigações das entidades obrigadas à incorporação e dos produtores como titulares de conta de venda ou consumo de biocombustíveis e conta de venda de biocombustíveis, respetivamente (n.º 1 do artigo 12.º).



h

Tribunal de Contas

3.10 – Receitas e despesas na implementação do controlo do cumprimento dos critérios de sustentabilidade

Como já referido, os operadores económicos estão obrigados, nos termos do n.º 1 do artigo 12.º da Portaria n.º 8/2010, ao pagamento de uma taxa única de registo, destinada a suportar as despesas decorrentes da criação, manutenção e atualização permanente da plataforma eletrónica da ECS, da base de dados de elementos-tipo, que integram as matérias-primas e a sua origem, bem como da lista das entidades produtoras, importadoras e incorporadoras de biocombustíveis no consumo, no valor de € 2.075 para os produtores de biocombustíveis e biolíquidos com capacidade instalada superior a 20.000 t/ano e importadores e de € 400 para PPD e outros produtores cuja capacidade instalada seja inferior ou igual a 20.000 t/ano.

Os operadores estão ainda obrigados ao pagamento de uma taxa de emissão de 1,7 €/tep¹¹⁶.

As referidas taxas são aprovadas anualmente pelo Secretário de Estado da Energia na sequência de proposta da ECS e de parecer do Conselho Técnico, sendo o seu produto afeto à realização das atividades da ECS.

Em 2012 e 2013 a ECS procedeu ao registo dos operadores, tendo cobrado as respetivas taxas, e emitiu também os TdB a favor de PRG e importadores, tendo cobrado as correspondentes taxas de emissão, conforme indicado nos quadros seguintes:

Quadro 16 – Número de operadores registados na ECS (2012 e 2013)

Ano	PRG	PPD	Incorporadores /Importadores
2012	6	17	4
2013	1	2	4
Total	7	19	8

Fonte: ECS (LNEG).

¹¹⁶ Equivale a 1,7 € / TdB não bonificado. Os TdB resultantes de bonificação (não correspondem a mais energia) não pagam taxa de emissão, o que explica as diferenças entre as quantidades de biocombustíveis e o número de TdB emitidos.

Quadro 17 – Taxas cobradas pela ECS a PRG, PPD e incorporadores (2012 e 2013)

(em euros)

Ano	PRG		PPD		Incorporadores / Importadores		Total
	Taxa de registo	Taxa de emissão	Taxa de registo	Taxa de emissão (*)	Taxa de registo	Taxa de emissão	
2012	12 450,00	477 482,70	6 800,00	0,00	8 300,00	3 886,20	508 918,90
2013	2 075,00	358 300,50	800,00	0,00	8 300,00	11 395,33	380 870,83
Total	14 525,00	835 783,20	7 600,00	0,00	16 600,00	15 281,53	889 789,73

(*) Enquanto se mantiver a isenção de ISP os TdB reverterem para a DGEG, não havendo lugar ao pagamento de taxa de emissão.

Fonte: ECS (LNEG).

A receita efetivamente cobrada em 2012 e 2013 pela ECS foi de € 37.525,00 pelos registos de operadores e de € 851.064,73 pela emissão de TdB, totalizando € 888.589,73, estando ainda em dívida € 1.200,00.

O sistema contabilístico do LNEG evidencia, no período de 6/2/2012 a 6/2/2014, a emissão de faturas no valor total de € 961.660,63, dos quais haviam já sido recebidos € 927.655,73.

No que respeita à implementação do sistema de emissão de TdB para verificação dos critérios de sustentabilidade previstos no Decreto-Lei n.º 117/2010, a ECS apresentava nos Planos de Atividades para 2012 e 2013 a previsão de receitas e despesas sintetizada no quadro seguinte:

Quadro 18 – Previsão de receitas e despesas da ECS

(em euros)

Ano	Receita	Despesa
2012	564 240,00	561 713,31
2013	469 450,00	414 000,00
Total	1 033 690,00	975 713,31

Fonte: ECS (LNEG).

Note-se que uma parte da faturação emitida em 2014 respeita a emissão de TdB relativos a 2013. Verificou-se, assim, um pequeno desvio entre as receitas previstas e aquelas efetivamente cobradas. A comparação com as despesas previstas, que maioritariamente correspondem a imputação interna de custos, permite concluir que o funcionamento da ECS no LNEG foi equilibrado, não gerando despesa significativa para o Estado.

O artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 117/2010 prevê que os TdB emitidos correspondentes aos biocombustíveis introduzidos pelos PPD diretamente no consumo reverterem a favor da DGEG, que os pode colocar em leilão, sendo a receita obtida do Fundo de Eficiência Energética.

Nos dois leilões já realizados pela DGEG, relativos aos anos de 2011 e 2012 e que tiveram lugar em 2013 e em janeiro do ano corrente, foram obtidos € 443,20 e € 2.780.428,00, respetivamente.



h

Tribunal de Contas

3.11 – Matérias-primas utilizadas na produção nacional de biocombustíveis

Um dos objetivos assumidos na Diretiva n.º 2003/30/CE foi a criação de novas oportunidades para um desenvolvimento rural sustentável na Comunidade, abrindo um novo mercado para produtos agrícolas e reduzindo a dependência energética de combustíveis fósseis importados.

Esse objetivo está igualmente implícito no alargamento de âmbito operado pela Diretiva n.º 2009/28/CE, onde se prevê inclusive que os Estados-Membros deverão apresentar à Comissão um relatório com uma lista discriminada ao nível das NUTS 2 com as emissões típicas de GEE provenientes do cultivo de matérias-primas agrícolas, quando inferiores aos valores por defeito previstos na Diretiva¹¹⁷.

No “*Primeiro relatório nacional relativo à promoção da utilização de biocombustíveis ou de outros combustíveis renováveis nos transportes em Portugal – Diretiva 2003/30/CE*”, de 2004, a análise feita considerava que “(...) do ponto de vista agrícola, Portugal apresenta capacidades e condições limitadas para estimular o desenvolvimento de uma fileira agrícola de produção de biocombustíveis (...)” acrescentando que “As áreas de regadio, actualmente afectas a culturas potencialmente energéticas, como o girassol ou a colza, não chegaram nas últimas campanhas aos 17.000 hectares, isto para o girassol, porque relativamente à colza raramente ultrapassam os mil hectares (...)” para concluir que “Neste cenário, pode-se admitir que a contribuição da agricultura portuguesa para a criação desta nova fileira poderá ter alguma relevância na cultura do milho para produção de bioetanol, dado que a UE nesta cultura é deficitária, mas será diminuta na produção de oleaginosas, por razões culturais e por apresentar baixos índices de produtividade”.

A ENE 2020 aprovada pela RCM n.º 29/2010 inclui o compromisso do Governo na promoção da utilização de recursos endógenos para a produção de biocombustíveis, estreitando a ligação com a agricultura nacional¹¹⁸.

Já na vigência do Decreto-Lei n.º 117/2010, que transpôs a Diretiva n.º 2009/28/CE, o *Primeiro Relatório de Progresso (apresentado ao abrigo do artigo 22.º da Diretiva 2009/28/CE)*, de 2012, no quadro referente à atual afetação dos solos agrícolas nacionais a culturas especificamente consagradas à produção de energia, as “*terras utilizadas para culturas arvenses comuns (trigo, beterraba sacarina, etc.) e oleaginosas (colza, girassol, etc.)*” foram quantificadas em 426 ha em 2009 e 4.357 ha em 2010, chamando-se no entanto a atenção para o facto de a utilização da produção desses solos ser a produção de farinhas para a alimentação animal ou de óleos para a indústria alimentar e não exclusivamente para a produção de biocombustíveis, finalizando com a referência de que “(...) a agricultura nacional contribuiu, em 2010, com aproximadamente 0,5% das matérias-primas utilizadas na produção de biocombustíveis, sendo previsível que essa percentagem, em 2011, seja reduzida a zero”.

De acordo com a ECS, os PRG registados produziram, em 2012 e 2013¹¹⁹, um total de 351.348 e 323.352 quilolitros¹²⁰, respetivamente, de biocombustíveis¹²¹. As matérias-primas utilizadas para a

¹¹⁷O documento referido, “*Panorama da Produção e Importação de Biocombustíveis em Portugal – ano de 2012 –*” foi elaborado pela ECS.

¹¹⁸Cfr. ponto “2 — *Aposta nas energias renováveis, Biocombustíveis*”.

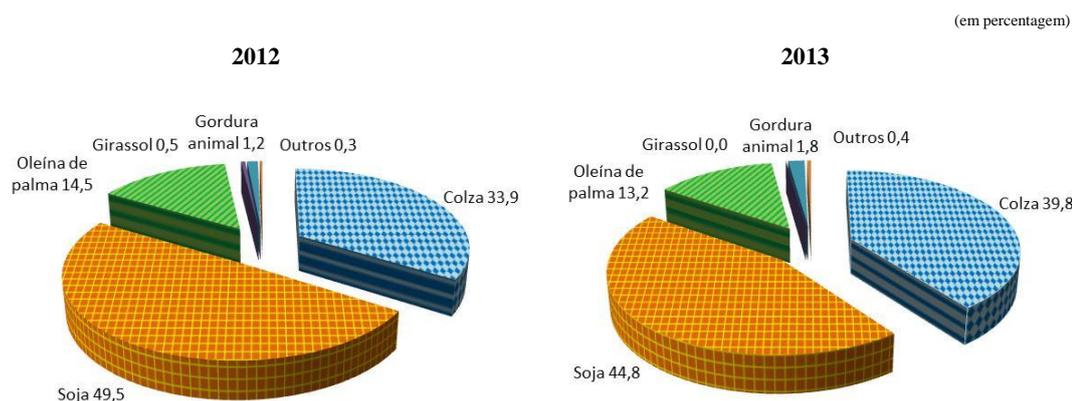
¹¹⁹A ECS iniciou a recolha de informação em 5 de janeiro de 2012.

¹²⁰De acordo com a DGEG, estes valores não coincidem com os reportados pelos operadores económicos no “*Portal dos Biocombustíveis*”, que incluem igualmente eventuais volumes de biocombustíveis destinados à exportação ou a outros setores de atividade. A DGEG indica um total de 693.429 quilolitros.

¹²¹Correspondentes a 313.051 e 281.472 toneladas, respetivamente, e a 276.862 e 254.801 tep.

produção, 314.734 e 291.143 toneladas, em 2012 e 2013, respetivamente, são na quase totalidade óleos vegetais virgens¹²², de que relevam o óleo de soja, que só por si representou 49,5% e 44,8% do total global de matérias-primas utilizadas na produção de biocombustíveis em 2012 e 2013, respetivamente, a soja, a colza e a oleína de palma, que no conjunto representaram 98% do total global nesses anos, como evidenciado no quadro 35 do anexo VI e no gráfico seguinte:

Gráfico 3 – Matérias-primas utilizadas para produção de biodiesel pelos PRG (2012 e 2013)



Fonte: Elaborado com dados da ECS (LNEG).

As matérias-primas utilizadas para a extração de óleos vegetais que depois são utilizados na produção de biocombustíveis tiveram origem exclusivamente em importações. A ECS estima que, em 2012, as importações de matérias-primas agrícolas para este fim (soja, colza, girassol e oleína de palma) tenham atingido 1.115.140 toneladas. Destas matérias-primas agrícolas releva o grão de soja, que contém apenas 20% de óleo, sendo os restantes 80% para produção de farinhas para a indústria de rações para alimentação animal.

Ainda de acordo com a ECS, os PPD produziram, em 2012 e 2013, 5.060,05 e 5.497,21 quilolitros¹²³ de biocombustíveis, respetivamente, utilizando como matéria-prima resíduos, na quase totalidade óleos alimentares usados (OAU) (98,46% e 98,24%, respetivamente).

3.12 – Alcance dos objetivos ambientais visados

De acordo com o último *Relatório do Estado do Ambiente* publicado¹²⁴, em 2010 o sector dos transportes foi o principal contribuinte para as emissões totais de GEE em Portugal, com 26,7%, significativamente acima do sector na EU-27 (19,7%). Tal resulta de uma repartição modal dominada pelo transporte rodoviário em Portugal, que pesa 93,9% no transporte de mercadorias, mais 16 p.p. do que a EU-27, em detrimento do transporte ferroviário, que em Portugal pesa 6% quando na Europa é

¹²²Parte dos produtores de biocombustíveis têm como atividade principal a extração de óleos.

¹²³De acordo com a DGEG, estes valores não coincidem com a informação aferida no âmbito do processo de verificação do cumprimento das condições de elegibilidade para reconhecimento como PPD. A DGEG indica um total de 10.624 quilolitros.

¹²⁴Relatório do Estado do Ambiente, REA 2013, Portugal, APA, outubro 2013 (atualizado em fevereiro de 2014).



h

Tribunal de Contas

superior a 17%. Apesar do elevado peso do transporte rodoviário, a crescente incorporação e utilização de biocombustíveis (5,3%) permitiu a Portugal, em 2011, superar a EU-27 (4,7%)¹²⁵.

3.12.1 – Quantificação da redução de CO₂ obtida com a incorporação de biocombustíveis

De acordo com o *Primeiro e Segundo Relatórios de Progresso* atrás referidos, as poupanças líquidas de emissões de GEE decorrentes da utilização de energias renováveis (biocombustíveis e eletricidade renovável) no sector dos transportes (rodoviário e ferroviário) foram as seguintes:

Quadro 19 – Estimativa de redução de GEE no sector dos transportes (2009 – 2012)

(em kt CO₂ eq)

	2009	2010	2011	2012
Estimativa de poupança líquida de GEE decorrente da utilização de energias renováveis nos transportes	416	609	30	32

Fonte: Primeiro e Segundo Relatórios de Progresso do Plano Nacional de Ação para as Energias Renováveis apresentados à Comissão Europeia ao abrigo do artigo 22.º da Diretiva n.º 2009/28/CE.

A queda de 2010 para 2011 observada deveu-se a não serem tidos em conta no cômputo da redução os biocombustíveis relativamente aos quais não foi comprovada a verificação dos critérios de sustentabilidade, ou seja, a produção dos PRG a partir de óleos vegetais virgens.

A redução de GEE devida à incorporação de biocombustíveis (FAME e HVO) no gasóleo rodoviário, calculada a partir dos dados estatísticos globais publicados pela DGEG e com base nas regras de cálculo do impacto de biocombustíveis constantes da Diretiva n.º 2009/28/CE e Decreto-Lei n.º 117/2010 (fator de emissão de 74,1 gCO₂eq/MJ para os combustíveis fósseis e emissões de GEE por defeito para os biocombustíveis) foi, nos anos de 2011 a 2013, de 235.668, 213.988 e 208.615 tCO₂eq, respetivamente, conforme calculado no quadro 40 do anexo VII. De forma idêntica, a redução de GEE devida à incorporação de bio-ETBE na gasolina, nos mesmos anos, foi de 4.524, 2.835 e 4.096 tCO₂eq, respetivamente.

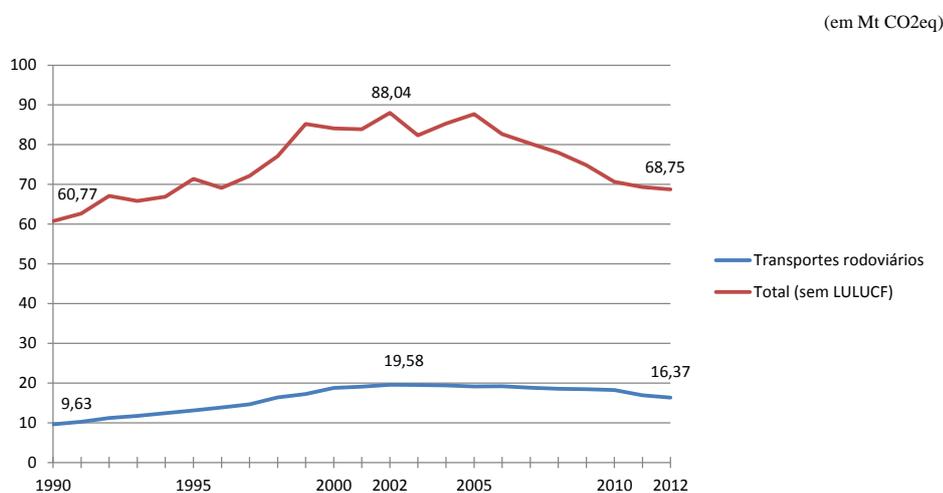
¹²⁵Esta referência do REA 2013 não leva em consideração a ausência de comprovação da verificação dos critérios de sustentabilidade relativamente à maior parte dos biocombustíveis contabilizados.

3.12.2 – Análise crítica da incorporação de biocombustíveis e a redução de CO₂ obtida

As emissões totais de GEE em Portugal no ano de 2012, excluindo uso do solo, alteração do uso do solo e florestas (LULUCF¹²⁶), foram estimadas pela APA em 68,75 Mt CO₂eq, cerca de 13% acima do valor estimado para o ano de referência do Protocolo de Quioto¹²⁷.

As emissões totais do sector de transportes rodoviários foram estimadas, para o mesmo ano, em 16,37 Mt CO₂eq, o que traduz um aumento de cerca de 70% relativamente ao mesmo ano de referência:

Gráfico 4 – Evolução das emissões de GEE totais e do transporte rodoviário (1990 – 2012)



Fonte: Elaborado com dados do Portuguese National Inventory Report on Greenhouse Gases, 1990 – 2012, APA, 2014.

Nessa mesma estimativa, as emissões de GEE do transporte rodoviário, por tipo de combustível usado, foram quantificadas para o mesmo ano em 12,57 e 3,67 Mt CO₂eq para o gasóleo e gasolina, respetivamente, assumindo as emissões relativas a GPL e combustíveis gasosos uma expressão muito reduzida. As emissões relativas a biomassa, ou seja, aos biocombustíveis, foram estimadas em 0,84 Mt CO₂eq (para as emissões do sector de 16,37 Mt CO₂eq atrás referido foram contabilizadas apenas as emissões de CH₄ e N₂O, não sendo contabilizadas as emissões de CO₂, como resulta do Protocolo de Quioto).

¹²⁶ Sigla usualmente utilizada, correspondente a *land use, land-use change and forestry* (uso do solo, alteração do uso do solo e florestas).

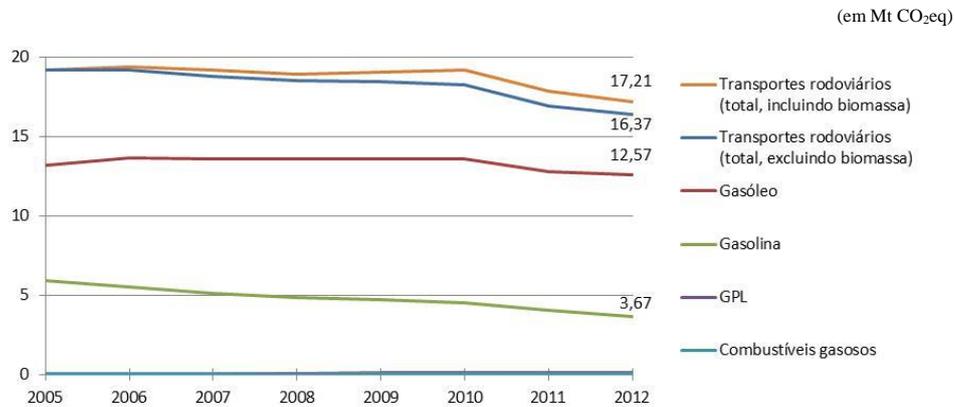
¹²⁷ Portugal subscreveu o Protocolo, igualmente subscrito pela Comunidade Europeia, assumindo o compromisso de reduzir as emissões de GEE em 8% relativamente ao ano de referência (1990), durante o período de 2008-2012. No âmbito da UE, os Estados-Membros estabeleceram um Acordo de Partilha de Responsabilidades para a redução coletiva de 8% dos GEE no período de compromisso, onde a distribuição efetuada permitiu que Portugal pudesse aumentar as emissões em 27% relativamente às emissões registadas em 1990, o acréscimo mais elevado permitido aos Estados-Membros.



h

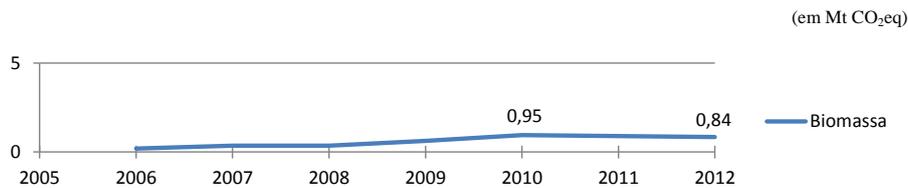
Tribunal de Contas

Gráfico 5 – Evolução das emissões de GEE dos combustíveis rodoviários (2005–2012)



Fonte: Elaborado com dados do Portuguese National Inventory Report on Greenhouse Gases, 1990 – 2012, APA, 2014.

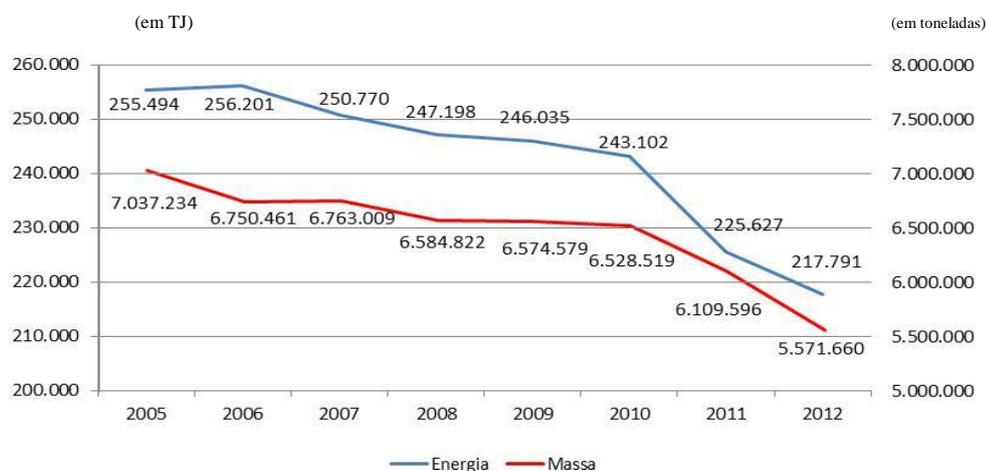
Gráfico 6 – Evolução das emissões de GEE dos biocombustíveis (2005–2012)



Fonte: Elaborado com dados do Portuguese National Inventory Report on Greenhouse Gases, 1990 – 2012, APA, 2014.

De acordo com as estatísticas elaboradas pela DGEG, entre 2005¹²⁸ e 2012, o consumo anual agregado de gasolina e gasóleo rodoviários diminuiu de 7.037.234 toneladas para 5.571.660 toneladas. A energia total produzida por esses dois combustíveis apresentou, nesse período, de acordo com a referida estimativa da APA, uma redução de 255.494 TJ para 217.791 TJ.

¹²⁸Em 2005 ainda não houve incorporação de biocombustíveis.

Gráfico 7 – Evolução do consumo de gasolina e gásóleo rodoviários e energia produzida (2005–2012)

Fonte: Elaborado com dados do *Portuguese National Inventory Report on Greenhouse Gases, 1990 – 2012*, APA, 2014, e DGEG.

A redução de GEE devida à incorporação de biocombustíveis nos anos de 2011 a 2013 (FAME e HVO no gásóleo e bio-ETBE na gasolina) atrás referida, que totaliza 240.192, 216.823 e 212.711 tCO₂eq, respetivamente, é uma ordem de grandeza inferior às metas para esses anos das emissões evitadas previstas na *Medida MA2007t1 – alteração da taxa de incorporação de biocombustíveis, nos carburantes rodoviários, de 5,75% para 10,00%, em 2010* das “*Novas Metas de 2007 para Políticas e Medidas dos Sectores da Oferta da Energia e dos Transportes do PNAC 2006*” (2.197 e 2.230 GgCO₂eq em 2011 e 2012, respetivamente).

Verifica-se que, no mesmo período, o fator de emissão da gasolina e gásóleo, calculado com base nos dados reportados pela APA à UNFCCC no âmbito do Protocolo de Quioto¹²⁹, não incluindo os biocombustíveis incorporados (biomassa)¹³⁰, se manteve praticamente constante (marginalmente crescente), variando entre 73,70 gCO₂eq/MJ¹³¹ em 2005 (combustíveis fósseis puros) e 73,78 gCO₂eq/MJ em 2012, conforme evidenciado no gráfico seguinte:

¹²⁹ Cfr. *Portuguese National Inventory Report on Greenhouse Gases, 1990 – 2012*, APA, 2014.

¹³⁰ Contabilizadas apenas as emissões de CH₄ e N₂O, que assumem valores muito reduzidos.

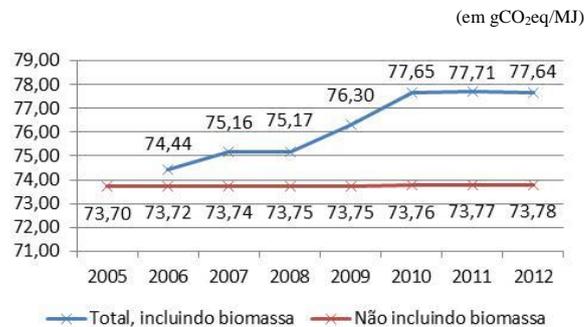
¹³¹ Inferior ao valor de 83,8 gCO₂eq/MJ por defeito previsto no anexo V da Diretiva n.º 2009/28/CE e no anexo I do Decreto-Lei n.º 117/2010.



h

Tribunal de Contas

Gráfico 8 – Evolução do teor de emissões da gasolina e gasóleo rodoviários (2005–2012)



Fonte: Elaborado a partir de dados do *Portuguese National Inventory Report on Greenhouse Gases, 1990 – 2012*, APA, 2014, e DGEG.

Se no cálculo do fator de emissão forem incluídas as emissões de CO₂ devidas aos biocombustíveis, esse fator apresentou uma variação ascendente, acompanhando a crescente incorporação de biocombustíveis. Isto significa que a redução das emissões de GEE obtida através da incorporação de biocombustíveis só será efetiva se todo o ciclo de produção respetivo, desde o cultivo das matérias-primas até à distribuição, for sustentável em grau elevado.

No contraditório, a DGEG veio referir, relativamente ao gráfico 8 atrás, que “Embora existam emissões associadas à utilização de biocombustíveis, é importante analisar o ciclo de vida todo. Assim, não devem apenas ser contabilizadas as emissões associadas à “queima” do biocombustível, uma vez que estas emissões são compensadas pelo cultivo das matérias-primas utilizadas na sua produção ou pelo aproveitamento de resíduos”, o que não contraria o relatado. Note-se que no período analisado não foi verificado o cumprimento dos critérios de sustentabilidade dos biocombustíveis incorporados, sendo certo que, para muitas matérias-primas utilizadas na sua produção, sobretudo se forem tidas em conta as alterações do uso do solo e a desflorestação, as emissões de GEE verificadas no cultivo são superiores às dos combustíveis fósseis que esses biocombustíveis substituem. Por outro lado, mesmo a Diretiva 2009/28/CE, para efeitos do aí disposto no n.º 1 do artigo 17.º, considera os biocombustíveis em que a redução de emissões de GEE seja, pelo menos de 35%, percentagem a elevar para 50% em 2016 e 60% em 2017, ou seja, é admitido que o cultivo não compense a totalidade das emissões.

Os fatores de emissão nos anos de 2011 a 2013, calculados a partir dos dados estatísticos globais publicados pela DGEG, conforme quadro 40 do anexo VII, como atrás referido, oscilou entre 73,18 e 73,19 gCO₂eq/MJ, valores ligeiramente inferiores aos calculados com base nos dados reportados pela APA à UNFCCC (excluindo biomassa).

3.13 – Planos de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas

O LNEG dispõe desde 2010 de um Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas, dando sequência à Recomendação n.º 1/2009, de 1 de julho¹³² emitida pelo Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC), tendo também elaborado e remetido ao CPC os respectivos relatórios de execução relativos aos anos de 2011 a 2013.

A DGEG remeteu em 9 de dezembro de 2013 ao CPC o respetivo Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas na sequência de recomendação formulada na Auditoria ao “*Programa de Eficiência Energética na Administração Pública*”, realizada em 2013.

¹³²Cfr. Recomendação n.º 1/2009, de 1 de julho, “*Todas as entidades a exercer atividades de gestão e administração de dinheiros, valores e patrimónios públicos, deveriam elaborar planos de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas, contendo , entre outros elementos a elaboração anual de um relatório sobre a execução do plano.*”.



Tribunal de Contas

4 – VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Foi dada vista à Excelentíssima Procuradora-Geral Adjunta que emitiu parecer de concordância.

5 – EMOLUMENTOS

Nos termos dos artigos 2.º, 10.º e 11.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 139/99, de 28 de agosto, e 3-B/2000, de 4 de abril, e em conformidade com a nota de emolumentos constante do processo, são devidos emolumentos no montante de € 17.164,00, a suportar pela Direção-Geral de Energia e Geologia (€ 1.716,40) e pelo Laboratório Nacional de Engenharia e Geologia (€ 15.447,60).

6 - DETERMINAÇÕES FINAIS

6.1 O presente Relatório deve ser remetido às seguintes entidades:

- ◆ Ministra de Estado e das Finanças;
- ◆ Ministro do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia;
- ◆ Direção-Geral de Energia e Geologia;
- ◆ Laboratório Nacional de Engenharia e Geologia;
- ◆ Autoridade Tributária e Aduaneira;
- ◆ Agência Portuguesa do Ambiente.

6.2 Um exemplar do presente Relatório deve ser remetido ao competente Magistrado do Ministério Público junto deste Tribunal, nos termos do disposto nos artigos 29.º, n.º 4, e 54.º, n.º 4, este aplicável por força do artigo 55.º, n.º 2, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com a redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto.

6.3 Após a entrega do Relatório às entidades referidas, deverá o mesmo ser divulgado, no sítio do Tribunal na *internet*.

6.4 No prazo de seis meses deverão as entidades a quem foram dirigidas as recomendações informar o Tribunal acerca do seu acolhimento ou da respetiva justificação, em caso contrário.

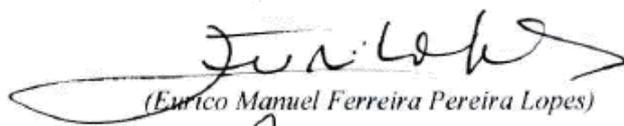
Aprovado em Subsecção da 2.ª Secção do Tribunal de Contas, em 27 de Novembro de 2014.

O JUIZ CONSELHEIRO RELATOR,



(António Augusto Pinto dos Santos Carvalho)

OS JUÍZES CONSELHEIROS ADJUNTOS,



(Eurico Manuel Ferreira Pereira Lopes)



(José Luís Pinto Almeida)

Fui presente,



A PROCURADORA-GERAL ADJUNTA,



4.

Tribunal de Contas

ANEXO I – PRODUÇÃO E INCORPORAÇÃO DE BIOCOMBUSTÍVEIS NO ÂMBITO REGULADO PELO DECRETO-LEI N.º 62/2006 (2006 – 2010)

Quadro 20 – Quantidades de biocombustíveis (FAME) incorporada no gasóleo (2006 a 2010)

(em toneladas)

Ano	1.º Trim.	2.º Trim.	3.º Trim.	4.º Trim.	Total Anual
2006	–	17.526	30.361	31.661	79.548
2007	21.299	34.527	40.479	53.454	149.759
2008	14.817	31.308	51.779	53.184	151.088
2009	35.414	57.296	81.093	76.384	250.187
2010	86.858	93.758	94.447	90.133	365.196
Total					995.778

Nota: Produzida por PRG e importado.

Fonte: DGEG

Quadro 21 – Quantidades de biocombustíveis produzidos por PPD (2006 a 2010)

(em toneladas)

Ano	1.º Trim.	2.º Trim.	3.º Trim.	4.º Trim.	Total Anual
2006	3	128	333	549	1.013
2007	261	405	754	925	2.345
2008	870	865	793	795	3.323
2009	776	942	770	633	3.121
2010	831	1.052	940	851	3.674
Total					13.476

Fonte: DGEG.

Quadro 22 – Biocombustíveis introduzidos no consumo (2006 a 2010)

(em toneladas)

	2006	2007	2008	2009	2010	Total
PRG				249.125	329.272	1.023.279
PPD	80.337	189.836	146.874	4.993	3.984	
Importações	–	–	–	–	18.858	
Total	80.337	189.836	146.874	254.118	352.114	

Fonte: DGEG.

ANEXO II – PRODUÇÃO E INCORPORAÇÃO DE BIOCOMBUSTÍVEIS NO ÂMBITO REGULADO PELO DECRETO-LEI N.º 117/2010 (2011 – 2013)

Quadro 23 – Quantidades de biocombustíveis (FAME) produzidos por PRG e entregues a incorporadores (2011 a 2013)

(em quilolitros)

Ano		Produção	Entrega para incorporação (*)
2011	1.º Trim.	112.069	103.168
	2.º Trim.	98.776	95.429
	3.º Trim.	106.245	105.095
	4.º Trim.	97.569	96.290
		414.659	399.982
2012	1.º Trim.	87.664	85.601
	2.º Trim.	91.375	89.622
	3.º Trim.	89.383	89.996
	4.º Trim.	76.946	75.223
		345.367	340.442
2013 (**)	1.º Trim.	80.589	74.567
	2.º Trim.	88.132	79.108
	3.º Trim.	84.619	87.650
	4.º Trim.	94.722	88.311
		348.062	329.636
Total		1.108.088	1.070.060

(*) Entregas a incorporadores a entrepostos fiscais nacionais.

(**) Dados provisórios.

Fonte: DGEG.

Quadro 24 – Quantidades de biocombustíveis produzidos por PPD (2011 a 2013)

(em m³)

Ano	1.º Trim.	2.º Trim.	3.º Trim.	4.º Trim.	Total Anual
2011	1.464	1.397	1.092	1.044	4.997
2012	1.128	1.186	1.215	1.497	5.027
2013	1.436	1.459	1.259	1.444	5.597
Total					15.621

Fonte: DGEG.

Quadro 25 – Quantidades de biocombustíveis introduzidos no consumo por PPD (2011 a 2013)

(em m³)

Ano	1.º Trim.	2.º Trim.	3.º Trim.	4.º Trim.	Total Anual
2011	1.323	1.433	1.060	1.066	4.823
2012	1.050	1.205	1.243	1.436	4.934
2013	1.416	1.414	1.301	1.503	5.635
Total					15.392

Fonte: ECS (LNEG).



4

Tribunal de Contas

Quadro 26 – Quantidades de biocombustíveis incorporados na gasolina e gasóleo introduzidos no consumo (2011 a 2013)

(em quilolitros)

Ano	FAME (*)	HVO (*)	Bio-ETBE (*)	
2011	1.º Trim.	88.305	0	2.362
	2.º Trim.	106.264	0	2.004
	3.º Trim.	99.867	29	2.150
	4.º Trim.	92.935	28	2.521
		387.372	58	9.037
2012	1.º Trim.	92.195	158	1.139
	2.º Trim.	89.427	792	1.364
	3.º Trim.	86.153	986	1.207
	4.º Trim.	82.287	619	1.952
		350.062	2.555	5.662
2013 (**)	1.º Trim.	76.258	279	1.689
	2.º Trim.	85.417	567	1.957
	3.º Trim.	86.049	150	2.171
	4.º Trim.	87.478	935	2.366
		335.203	1.931	8.183
Total	1.072.637	4.544	22.882	

(*) Quantidades totais introduzidas no consumo, incluindo os volumes incorporados nos combustíveis importados de Espanha.

(**) Valores provisórios.

Fonte: DGEG.

ANEXO III – VENDA DE COMBUSTÍVEIS RODOVIÁRIOS PARA CONSUMO (2007–2013)**Quadro 27 – Venda de combustíveis rodoviários para consumo**

(em toneladas)

Ano	Gasolina aditivada	Gasolina sem chumbo 95	Gasolina sem chumbo 98	Gasóleo rodoviário (*)	Gasóleo colorido	Biodiesel incorporado no gasóleo	Biodiesel B10	Biodiesel B15	Biodiesel B20	Biodiesel fornecido diretamente ao mercado (**)	Total Gasolina	Total Gasóleo	Total Gasolina + Gasóleo
2003	183.555	1.335.690	485.487	4.800.266	329.444						2.004.732	5.129.710	7.134.442
2004	105.213	1.397.290	424.616	4.930.826	326.004						1.927.119	5.256.830	7.183.949
2005	25.117	1.417.860	365.153	4.915.265	313.839						1.808.130	5.229.104	7.037.234
2006	4.597	1.398.446	277.004	4.764.738	304.626	79.548				1.050	1.680.047	5.070.414	6.750.461
2007	1.167	1.362.922	225.386	4.864.374	306.250	149.759				2.910	1.589.475	5.173.534	6.763.009
2008	165	1.318.223	168.600	4.791.541	301.208	145.294				5.085	1.486.988	5.097.834	6.584.822
2009	n.a	1.310.619	152.476	4.839.381	267.629	250.188	1.244	18.308	707	4.474	1.463.095	5.111.484	6.574.579
2010	n.a	1.249.225	137.736	4.868.738	268.085	365.195	19.120	3.557		4.735	1.386.961	5.141.558	6.528.519
2011	n.a	1.140.553	103.890	4.611.996	248.516	343.029				4.641	1.244.443	4.865.153	6.109.596
2012 (***)	n.a	1.049.640	83.478	4.190.468	243.346	309.732				4.728	1.133.118	4.438.542	5.571.660
2013 (***)	n.a	1.014.712	78.026	4.088.388	250.119	301.089				4.865	1.092.738	4.343.372	5.436.110

(*) Inclui o biodiesel incorporado

(**) Corresponde à produção dos PPD e a entregas de PRG diretamente a frotas cativas (474, 52, 632 e 517 toneladas nos anos de 2007 a 2010, respetivamente).

(***) Os valores relativos aos anos de 2012 e 2013 são provisórios.

No contraditório a DGEG referiu existirem dados atualizados relativos aos anos de 2012 e 2013 mas não os enviou.

Fonte: Estatísticas publicadas pela DGEG.



Tribunal de Contas

h.

ANEXO IV – CONTRIBUTO DAS ENERGIAS RENOVÁVEIS PARA O CONSUMO FINAL DE ENERGIA E QUOTA DO SECTOR DOS TRANSPORTES (2009-2012)

Quadro 28 – Quotas sectoriais (eletricidade, aquecimento e arrefecimento e transportes) e globais de energia proveniente de FER

(em %)

	Primeiro Relatório		[Segundo Relatório]	
	2009	2010	2011	2012
FER – Aquecimento e arrefecimento	37,86	34,45	35,0	33,0
FER – Eletricidade	38,4	41,2	45,9	47,6
FER – Transportes	3,87	5,59	0,4	0,4
Quota global de FER	24,63	24,57	24,5	24,6
<i>Parte proveniente do mecanismo de cooperação</i>	–	–	–	–
<i>Excedente para o mecanismo de cooperação</i>	–	–	–	–

Fonte: Reproduzido dos quadros 1 do Primeiro e Segundo Relatórios de Progresso do Plano Nacional de Ação para as Energias Renováveis apresentados à Comissão Europeia ao abrigo do artigo 22.º da Diretiva n.º 2009/28/CE.

Quadro 29 – Contributo das energias renováveis em cada sector para o consumo final de energia

(em ktep)

	[Primeiro Relatório]		[Segundo Relatório]	
	2009	2010	2011	2012
A) Consumo final bruto de FER para aquecimento e arrefecimento	2.590	2.241	2.210	1.905
B) Consumo final bruto de eletricidade a partir de FER	1.789	1.994	2.144	2.174
C) Consumo final bruto de energia a partir de FER nos transportes	246	349	17	18
D) Consumo total bruto de FER	4.604	4.561	4.371	4.098
E) Transferências de FER para outros Estados-Membros	–	–	–	–
F) Transferências de FER de outros Estados-Membros	–	–	–	–
G) Consumo de FER ajustado ao objetivo (D)-(E)+(F)	4.604	4.561	4.371	4.098

Fonte: Reproduzido dos quadros 1a do Primeiro e Segundo Relatórios de Progresso do Plano Nacional de Ação para as Energias Renováveis apresentados à Comissão Europeia ao abrigo do artigo 22.º da Diretiva n.º 2009/28/CE.

Quadro 30 – Contributo das energias renováveis no sector dos transportes

(em ktep)

	[Primeiro Relatório]		[Segundo Relatório]	
	2009	2010	2011	2012
Bioetanol/bio-ETBE				
<i>Dos quais biocombustíveis do artigo 21.º n.º 2</i>	–	–	–	–
<i>Dos quais importados</i>	–	–	–	–
Biodiesel	226	326	4,1	4,2
<i>Dos quais biocombustíveis do artigo 21.º n.º 2</i>	1,3	0,3	4,1	4,2
<i>Dos quais importados</i>	12,3	16,8	–	–
Hidrogénio a partir de energias renováveis	–	–	–	–
Eletricidade renovável	15	19	13,5	14,6
<i>Da qual no transporte rodoviário</i>	–	1	0	0
<i>Da qual no transporte não rodoviário</i>	15	18	13,1	14,0
Outros (como biogás, óleos vegetais, etc.) – é favor especificar	4,5	3,6	0	0
<i>Dos quais biocombustíveis do artigo 21.º n.º 2</i>	4,5	3,6	0	0
TOTAL	246	349	17,1	18,2

Fonte: Reproduzido dos quadros 1d do Primeiro e Segundo Relatórios de Progresso do Plano Nacional de Ação para as Energias Renováveis apresentados à Comissão Europeia ao abrigo do artigo 22.º da Diretiva n.º 2009/28/CE.



Tribunal de Contas

Quadro 31 – Cálculo da quota de energias renováveis no consumo final bruto de energia (2011 e 2012)

(em ktep)

	2011	2012
Combustíveis (todos os meios de transporte)		
Gasolina	1.276,61	1.145,15
Gasóleo	4.126,64	3.761,01
Todos os biocombustíveis consumidos no sector dos transportes (incluindo biocombustíveis que satisfazem ou não os critérios de sustentabilidade, biocombustíveis puros e a parte correspondentes aos biocombustíveis incorporados)		
Biocombustíveis líquidos no transporte terrestre	314,57	289,75
Biocombustíveis líquidos no transporte ferroviário	0	0
Biocombustíveis líquidos em outros modos	0	0
Biocombustíveis gasosos no transporte terrestre	0	0
Biocombustíveis gasosos no transporte ferroviário	0	0
Biocombustíveis gasosos em outros modos	0	0
Outros renováveis	0	0
Hidrogénio de origem renovável	0	0
Biocombustíveis consumidos nos transportes (apenas biocombustíveis conformes (art.ºs 17 e 18 da Diretiva n.º 2009/28/CE), biocombustíveis puros e a parte correspondente aos biocombustíveis incorporados)		
Todos os combustíveis conformes consumidos nos transportes	4,07	4,20
Dos quais art.º 21 (2):	4,07	4,20
Energia final a partir de fontes renováveis consumida no sector dos transportes		
Consumo final de energia nos transportes	34,74	34,48
Consumo final de energia nos transportes terrestres	0	0
Renováveis nos transportes terrestres	0	0
Não-renováveis nos transportes terrestres	0	0
Consumo final de energia em todos os outros modos de transporte	34,74	34,48
Renováveis em todos os outros modos de transporte	13,51	14,54
Não-renováveis em todos os outros modos de transporte	21,23	19,94
NUMERADOR (sem multiplicadores)	17,58	18,74
NUMERADOR (com multiplicadores)	21,65	22,94
DENOMINADOR (total)	5.752,55	5.230,39
Quota de energia proveniente de fontes renováveis em todos os modos de transporte	0,38%	0,44%

Fonte: DGEG.

ANEXO V – APURAMENTO DA DESPESA FISCAL COM BIOCOMBUSTÍVEIS (2007–2010)

De acordo com a Autoridade Tributária e Aduaneira, nos anos de 2007 a 2013 foram entregues a incorporadores as quantidades de biodiesel indicadas no quadro seguinte:

Quadro 32 – Quantidades de biocombustíveis produzidos por PRG e incorporados no gasóleo (2007 a 2013)

(em litros)

Ano	1.º Trim.	2.º Trim.	3.º Trim.	4.º Trim.	T. Anual
2007	3.157.371	27.498.595	54.005.834	60.811.972	145.473.772
2008	16.874.864	35.825.364	57.494.706	62.675.448	172.870.382
2009	40.039.599	64.567.516	104.148.834	87.540.864	296.296.813
2010	96.422.974	108.226.237	105.192.474	114.562.004	424.403.689
2011	87.787.240	99.998.136	91.995.589	87.210.409	366.991.374
2012	88.143.739	83.169.099	73.477.533	75.040.970	319.831.341
2013	39.370.011	70.646.965	68.867.177	70.718.677	249.602.830
Total	371.795.798	489.931.912	555.182.147	558.560.344	1.975.470.201

Fonte: AT

Ainda de acordo com a AT, foram introduzidas no consumo, beneficiando de isenção parcial de ISP, as quantidades de biodiesel incorporado no gasóleo indicadas no quadro 33 e as quantidades de biodiesel puro, beneficiando de isenção total, indicadas no quadro 34, constantes das páginas seguintes:



Tribunal de Contas

Quadro 33 – Quantidades de biocombustíveis (FAME) introduzidas no mercado com isenção parcial de ISP (PRG)

(em quilolitro / euros)

Ano	1.º Trimestre		2.º Trimestre		3.º Trimestre		4.º Trimestre		Total Anual	
	Qt.de	Valor								
2007	7.687,27	2.152.434,20	40.803,91	11.425.095,64	54.025,66	15.127.184,80	60.834,68	17.033.710,40	163.351,52	45.738.425,04
2008	5.749,32	1.609.809,88	48.374,28	13.544.797,84	63.005,03	17.641.408,40	47.384,96	13.267.789,36	164.513,59	46.063.805,48
2009	28.309,32	7.926.610,44	77.702,48	21.756.693,00	78.282,37	21.919.062,48	92.833,17	25.993.287,60	277.127,33	77.595.653,52
2010	86.880,38	24.326.506,40	97.687,56	27.352.516,24	103.495,35	28.978.697,16	70.765,56	19.814.356,80	358.828,85	100.472.076,60
Total	128.626,29	36.015.360,92	264.568,22	74.079.102,72	298.808,40	83.666.352,84	271.818,37	76.109.144,16	963.821,29	269.869.960,64

Fonte: Elaborado a partir de dados da AT, considerando a isenção parcial de ISP de € 280,00/kl.

Quadro 34 – Quantidades de biocombustíveis (FAME) introduzidas no mercado com isenção total de ISP (PPD)

(em quilolitro / euros)

Ano	1.º Trimestre		2.º Trimestre		3.º Trimestre		4.º Trimestre		Total Anual	
	Qt.de	Valor	Qt.de	Valor	Qt.de	Valor	Qt.de	Valor	Qt.de	Valor
2007	211,35	77.018,05	442,65	161.306,09	655,90	239.016,52	931,88	339.586,39	2.241,78	816.927,05
2008	898,75	327.513,49	918,89	334.852,70	828,79	302.019,36	717,08	261.311,12	3.363,52	1.225.700,32
2009	866,90	315.907,03	967,50	352.566,68	1.785,43	650.628,55	701,19	255.520,65	4.321,03	1.574.626,54
2010	790,74	288.153,56	1.320,22	481.101,37	1.061,57	386.846,72	1.091,01	397.576,41	4.263,54	1.553.678,06
2011	1.167,62	425.492,40	1.497,47	545.693,04	964,49	351.469,80	1.146,13	417.661,23	4.775,72	1.740.320,13
2012	759,39	276.729,31	1.035,20	377.237,23	1.506,01	548.805,10	1.542,27	562.018,61	4.842,86	1.764.786,61
2013	1.378,32	502.273,59	1.373,52	500.524,42	1.219,68	444.463,59	1.490,62	543.196,83	5.462,13	1.990.454,79
Total	6.073,08	2.213.091,08	7.555,46	2.753.285,18	8.021,87	2.923.249,65	7.620,18	2.776.871,24	29.270,58	10.666.493,50

Fonte: Elaborado a partir de dados da AT, considerando a isenção de ISP de € 364,41/kl.



Tribunal de Contas

ANEXO VI – MATÉRIAS-PRIMAS UTILIZADAS NA PRODUÇÃO DE BIOCOMBUSTÍVEIS

Quadro 35 – Matéria prima processada pelos PRG (2012 e 2013)

(em toneladas / m³ /percentagem/ gCO₂eq/MJ)

Ano	Matéria prima processada pelos PRG				Emissões por defeito de GEE (Diretiva n.º 2009/28/CE) (gCO ₂ eq/MJ)	Média ponderada	
	2012		2013			2012	2013
	Qt.de	(%)	Qt.de	(%)		(gCO ₂ eq/MJ)	(gCO ₂ eq/MJ)
Colza	106.767	33,92	115.765	39,76	52	17,64	20,68
Soja	155.819	49,51	130.415	44,79	58	28,71	25,98
Oleína de palma	45.683	14,51	38.369	13,18	68	9,87	8,96
Girassol	1.470	0,47	121	0,04	41	0,19	0,02
Gordura animal	3.718	1,18	5.234	1,80	14	0,17	0,25
Óleo bagaço azeitona	309	0,10	–	–	14	0,01	–
Biodiesel reprocessado	856	0,27	–	–	56,35	0,15	–
Óleos alimentares usados	98	0,03	1.187	0,41	14	0,00	0,06
Destilado	13	0,00	52	0,02	56,35	0,00	0,01
Total	314.734	100,00	291.143	100,00		Valores médios	
FAME produzido (ton)	313.051		281.472			56,76	55,95
FAME produzido (m³)	351.348		323.352			56,35	

Notas: Biodiesel reprocessado e destilado considerado com redução igual à média.

Os valores relativos a 2013 são provisórios.

Fonte: Calculado com dados da ECS (LNEG).

Quadro 36 – Matéria prima processada pelos PPD (2012 e 2013)

(em toneladas/ m³/ percentagem)

Ano	2012		2013	
	Qt.de	(%)	Qt.de	(%)
Óleos alimentares usados	4.567,35	98,46	5.601,46	98,24
Gordura animal (aves)	71,45	1,54	100,08	1,76
Total	4.638,81	100,00	5.701,54	100,00
FAME produzido (ton)	4.510,53		4.900,21	
FAME produzido (m³)	5.060,05		5.497,21	
Tep	3.990		4.334	
TdB emitidos (c/bonificação)	7.980		8.668	

Fonte: ECS (LNEG).

ANEXO VII – ESTIMATIVA DA REDUÇÃO DE EMISSÕES DEVIDA À INCORPORAÇÃO DE BIOCOMBUSTÍVEIS

Quadro 37 – Energia produzida pela gasolina e gásóleo rodoviários (2005–2012)

(em TJ)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Gasolina	78.821,07	73.441,06	68.737,92	65.251,74	64.002,44	60.714,21	54.592,27	49.554,13
Gasóleo	176.673,02	182.760,35	182.032,37	181.945,95	182.032,76	182.387,66	171.034,25	168.236,39
Total	255.494,08	256.201,41	250.770,29	247.197,69	246.035,20	243.101,87	225.626,52	217.790,51

Fonte: Elaborado com dados do Portuguese National Inventory Report on Greenhouse Gases, 1990 – 2012, APA.

Quadro 38 – Emissões de CO₂eq produzida pelo consumo de gasolina e gásóleo rodoviários (2005–2012)

(em Gg CO₂eq)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Gasolina	5.756,18	5.363,20	5.019,67	4.765,01	4.673,63	4.433,45	3.986,36	3.618,43
Gasóleo	13.074,67	13.525,14	13.471,24	13.464,75	13.471,15	13.497,41	12.657,21	12.450,14
Biomassa		184,10	355,78	352,40	628,69	947,08	888,88	841,42
Total (excluindo biomassa)	18.830,85	18.888,33	18.490,92	18.229,76	18.144,78	17.930,86	16.643,57	16.068,57
Total (incluindo biomassa)	18.830,85	19.072,43	18.846,69	18.582,17	18.773,47	18.877,93	17.532,45	16.909,99

Fonte: Elaborado com dados do Portuguese National Inventory Report on Greenhouse Gases, 1990 – 2012, APA.

Quadro 39 – Estimativa de emissões de GEE dos biocombustíveis incorporados no gásóleo (2011 a 2013)

(em m³ /tep /GJ/ tCO₂eq)

Ano	PRG / Importadores								PPD				Total (tCO ₂ eq)
	FAME				HVO				FAME				
	(m ³)	(tep)	(GJ)	(tCO ₂ eq)	(m ³)	(tep)	(GJ)	(tCO ₂ eq)	(m ³)	(tep)	(GJ)	(tCO ₂ eq)	
2011	387.372	305.249	12.780.171	720.163	58	47	1.972	122	4.823	3.801	159.120	2.228	722.513
2012	350.062	275.849	11.549.240	650.800	2.555	2.075	86.862	5.385	4.934	3.888	162.782	2.279	658.464
2013	335.203	264.140	11.059.012	623.175	1.931	1.568	65.648	4.070	5.635	4.440	185.910	2.603	629.848
Total			35.388.423				154.482				507.813		2.010.825

Notas: As quantidades de biocombustíveis consumidos consideradas incluem a produção sem verificação do cumprimento dos critérios de sustentabilidade.

Foram consideradas os teores energéticos e fatores de emissão seguintes:

FAME - 0,788 tep/m³, 14 gCO₂eq/MJ (resíduos), 56,35 gCO₂eq/MJ (média ponderada)

HVO - 0,812 tep/m³, 62 gCO₂eq/MJ.

Os valores referentes a 2013 são provisórios.

Fonte: Calculado com dados da DGEG e ECS (LNEG).



Tribunal de Contas

Quadro 40 – Estimativa da redução de emissões devida à incorporação de biocombustíveis

(em toneladas / giga Joule / tCO₂eq / gCO₂eq/MJ)

Ano / combustível	Venda de combustíveis para consumo		Energia		Biocombustíveis fornecidos diretamente ao mercado		Energia total (GJ)	Emissões totais dos combustíveis (tCO ₂ eq)	Emissões dos combustíveis fósseis equivalentes (tCO ₂ eq)	Emissões reduzidas (tCO ₂ eq)	Fator de emissão (gCO ₂ eq/MJ)
	Total (t)	Biocombustíveis incorporados (t)	Fração fóssil (GJ)	Biocombustíveis incorporados (GJ)	Total (t)	Energia (GJ)					
2011											
Gasolina	1.244.443	6.778	53.373.348	90.299			53.463.647	3.957.132	3.961.656	4.524	
Gasóleo	4.865.153	343.029	194.451.332	12.695.503	4.641	171.763	207.318.599	15.126.640	15.362.308	235.668	
Total							260.782.246	19.083.772	19.323.964	240.192	73,18
2012											
Gasolina	1.133.118	4.247	48.637.792	56.580			48.694.373	3.605.418	3.608.253	2.835	
Gasóleo	4.438.544	309.732	177.538.916	11.463.181	4.728	174.983	189.177.081	13.804.034	14.018.022	213.988	
Total							237.871.453	17.409.452	17.626.275	216.823	73,19
2013											
Gasolina	1.092.738	6.137	46.863.055	81.760			46.944.815	3.474.515	3.478.611	4.096	
Gasóleo	4.343.372	301.089	173.818.169	11.143.304	4.865	180.054	185.141.527	13.510.372	13.718.987	208.615	
Total							232.086.341	16.984.887	17.197.598	212.711	73,18

Notas: As quantidades de biocombustíveis consumidos consideradas incluem a produção sem verificação do cumprimento dos critérios de sustentabilidade.

Foram consideradas os teores energéticos e fatores de emissão seguintes:

Combustíveis fósseis de referência - 1,027 tep/t, 74,1 gCO₂eq /MJ

Biocombustíveis substitutos do gasóleo (FAME e HVO) - 0,884 tep/t, 14 gCO₂eq/MJ (resíduos), 56,35 gCO₂eq/MJ (média ponderada do FAME)

Bio-ETBE (fração renovável) - 0,860 tep/t (x37%), 24 gCO₂eq/MJ.

Os valores referentes a 2013 são provisórios.

Fonte: Calculado a partir das estatísticas publicadas e dados da DGEG.

ANEXO VIII – RESPOSTAS NO ÂMBITO DO CONTRADITÓRIO



MINISTÉRIO DO AMBIENTE, ORDENAMENTO
DO TERRITÓRIO E ENERGIA



Direcção Geral
de Energia e Geologia

07.NOV.2014 007753

Exmo. Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Sua referência:

Sua comunicação:

Nossa referência:

24/10/2014

959/14/DSSE

ASSUNTO: Auditoria à produção e incorporação de “Biocombustíveis”

Na sequência do vosso correio eletrónico de 24 de outubro do corrente, a Direcção-Geral de Energia e Geologia vem, pelo presente, remeter a V. Ex.^{as} os seus comentários relativos ao relato da auditoria mencionada em epígrafe, disponibilizada na referida comunicação do Tribunal de Contas.

Nestes termos, são os seguintes, os comentários que se nos oferecem:

Comentário 1 (1.1– Conclusões, pág. 9):

Importa ter em atenção que o Decreto-Lei n.º 49/2009, de 26 de fevereiro, não veio alterar a estratégia estabelecida pelo Decreto-Lei n.º 62/2006, de 21 de março, mas sim complementá-la, tendo subsistido até ao final de 2014 a atribuição de quotas de isenção de ISP ao biocombustível introduzido no consumo no sector dos transportes rodoviários.

Note-se igualmente que as metas efetivamente resultantes da aplicação deste diploma legal, para 2009 e 2010, não foram 6% e 10%, respetivamente, uma vez que este objectivo encontrava-se condicionado à alteração ou substituição da norma europeia EN 590 aplicável ao gasóleo rodoviário.

Av. 5 de Outubro, 208
1069-203 Lisboa
Tel.: 21 792 27 00/800
Fax: 21 793 95 40
www.dgeg.pt

BGTC 7 11:14 18988





MINISTÉRIO DO AMBIENTE, ORDENAMENTO
DO TERRITÓRIO E ENERGIA

Assim, por exemplo, a meta definida para 2010, resultante da aplicação do Decreto-Lei n.º 49/2009 foi 7% (v/v), tendo sido concedida por razões técnicas uma margem de tolerância de 0,25% (v/v).

Assim, sugere-se a seguinte alteração de texto ao ponto 2 das conclusões:

“Esta Diretiva foi transposta pelo Decreto-Lei n.º 62/2006, de 21 de março, que não estabelecia metas nacionais para a colocação de biocombustíveis no mercado, adotando uma estratégia centrada na redução do imposto sobre os produtos petrolíferos incidente sobre os biocombustíveis introduzidos no consumo. Esta estratégia veio a ser complementada pelo Decreto-Lei n.º 49/2009, de 26 de fevereiro, com a fixação de quotas mínimas obrigatórias de incorporação de biocombustíveis no gasóleo de 6% para 2009 e de 10% para 2010, em volume, condicionadas à alteração ou substituição da norma europeia EN 590 aplicável ao gasóleo rodoviário (...)”

Comentário 2 (1.1– Conclusões, pág. 10):

As metas preconizadas no Decreto-Lei n.º 49/2009 foram cumpridas em termos globais. Como mencionado no ponto anterior, as obrigações de incorporação efetivamente resultantes da aplicação deste diploma legal, para 2009 e 2010, não foram 6% e 10%, respetivamente, uma vez que este objectivo encontrava-se condicionado à alteração ou substituição da norma europeia EN 590 aplicável ao gasóleo rodoviário.

Mais, a metodologia utilizada no processo de verificação do cumprimento das obrigações de incorporação de biocombustíveis no âmbito do Decreto-Lei n.º 49/2009 difere da metodologia utilizada para chegar à proporção de 4,59% e 6,38%, em volume, de biocombustíveis no gasóleo em 2009 e 2010. Para efeitos do apuramento das referidas metas foram contabilizados os volumes de gasóleo rodoviário introduzidos no consumo pelos incorporadores abrangidos por este diploma legal (e não as vendas de combustíveis) e os volumes de biocombustível efetivamente incorporados por estas entidades (e não as quantidades de biocombustível introduzidas no consumo pelos produtores).

Mais, face à data de entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 49/2009 e Portaria n.º 353-E/2009, não existiu para os primeiros meses de 2009 uma meta obrigatória de incorporação de biocombustíveis, tendo ainda sido concedidas ao abrigo do disposto no artigo 14º do Decreto-Lei n.º 49/2009, em 2009, prorrogações da entrada em vigência da obrigação de incorporação de biocombustíveis para determinados volumes de gasóleo rodoviário.

Face ao exposto, a afirmação constante no ponto 5 das conclusões no relatório que não foram “(...)atingidas as metas preconizadas no Decreto-Lei n.º 49/2009”, não é exata.



Comentário 3 (1.1– Conclusões, pág. 10):

Relativamente ao ponto 6 do capítulo das conclusões, chama-se igualmente a atenção de que a metodologia utilizada para aferir o cumprimento das obrigações de incorporação no âmbito do Decreto-Lei n.º 117/2010, difere significativamente no método de cálculo utilizado para chegar às percentagens enunciadas neste ponto para os anos de 2011 a 2013. Relembramos ainda que os biocombustíveis produzidos a partir de matérias residuais beneficiam de dupla contagem, sendo emitidos 2 TdB (títulos de biocombustíveis) por cada tep de biocombustível.

Comentário 4 (1.1– Conclusões, pág. 10):

No ponto 8 é indicado que quota de energias renováveis no sector dos transportes comunicada à Comissão Europeia foi de 3,87% e 5,59% em 2009 e 2010. Note-se que estas metas foram calculadas no âmbito do primeiro Relatório de Progresso apresentado ao abrigo do artigo 22º da Diretiva 2009/28/CE e por conseguinte utilizando uma metodologia que difere do utilizado no reporte no âmbito da Diretiva 2003/30/CE.

Comentário 5 (1.1– Conclusões, pág. 11):

Relativamente ao ponto 12 do capítulo das conclusões, de acordo com a informação reportada pelos operadores económicos no “Portal Biocombustíveis” do site da DGEG, os produtores do regime geral produziram, em 2012 e 2013, um total de 693.429 mil litros de biodiesel e não 674.700 mil biocombustíveis. De acordo com a informação aferida no âmbito do processo de verificação do cumprimento das condições de elegibilidade ao reconhecimento como PPD no exercício da atividade de 2012 e 2013, estima-se que estes produtores produziram neste período um total de aproximadamente 10.624 mil litros e não 10.557 mil litros.

Comentário 6 (1.1– Conclusões, pág. 11):

Ainda que, no geral, o teor energético dos biocombustíveis possa ser inferior aos combustíveis de origem fóssil, relembramos a incorporação de biodiesel no gasóleo rodoviário cumpre com as



MINISTÉRIO DO AMBIENTE, ORDENAMENTO
DO TERRITÓRIO E ENERGIA

especificações da norma EN 590, incluindo o parâmetro relativo ao teor energético. Mais, o teor energético do HVO é similar ao do gasóleo fóssil.

No que se refere à incorporação de bio-ETBE na gasolina, note-se que a gasolina já contempla na sua composição a adição de aditivos como MTBE ou ETBE, sendo no caso bio-ETBE produzido a partir de etanol de origem biológica.

Face ao exposto, a consideração 14 das conclusões não está completamente correta, em especial para o caso das gasolinas.

Comentário 7 (3.2 – *Enquadramento da produção e incorporação de biocombustíveis na gasolina e gasóleo rodoviários, pág. 23*):

Note-se que a definição de incorporadores contemplada na legislação aplicável é a seguinte:“(…) entidades que introduzam combustíveis rodoviários no consumo, processando as declarações de introdução no consumo (DIC) nos termos do Código dos Impostos Especiais sobre o Consumo, aprovado pelo Decreto -Lei n.º 73/2010, de 21 de Junho, alterado pela Lei n.º 55 -A/2010, de 31 de Dezembro, abreviadamente designadas por incorporadores (...)” .

Comentário 8 (3.4 – *Produção e incorporação de biocombustíveis na gasolina e gasóleo rodoviários, pág. 30*):

A quantidade indicada de 995.788 toneladas no último parágrafo desta página é relativa à quantidade biocombustível efetivamente incorporada pelos incorporadores e não a quantidade produzida pelos PRG, incluindo eventuais volumes importados, no período compreendido entre 2006 e 2010.

Comentário 9 (3.4 – *Produção e incorporação de biocombustíveis na gasolina e gasóleo rodoviários, pág. 32, nota de rodapé 81*):

Note-se que o Decreto-Lei n.º 49/2009, publicado a 27 de Fevereiro, previa ainda a publicação de uma portaria regulamentadora dos limites de preço e de volume de venda de biodiesel, Portaria n.º 353-E/2009, de 3 de Abril. Por conseguinte, não se verificou para os primeiros meses de 2009 uma meta obrigatória de incorporação de biocombustíveis.



MINISTÉRIO DO AMBIENTE, ORDENAMENTO
DO TERRITÓRIO E ENERGIA

Comentário 10 (3.4 – *Produção e incorporação de biocombustíveis na gasolina e gasóleo rodoviários, pág. 32, nota de rodapé 87*):

HVO (Hydrotreated vegetable oils ou óleos vegetais hidrogenados, em português) é um tipo de biocombustível. De acordo com a legislação vigente, entende-se por biodiesel o biocombustível substituto do gasóleo, cujas especificações se encontram previstas na norma EN 14214 (n.º do art. 28º do DL117/2010).

Comentário 11 (3.5 – *Controlo da produção e incorporação de biocombustíveis na gasolina e gasóleo rodoviários, pág. 35*):

Quadro 7 – Em 2013 foram emitidos a favor dos PRG 254.697 TdB-D não bonificados e não 254.795 TdB-D.

Comentário 12 (3.5 – *Controlo da produção e incorporação de biocombustíveis na gasolina e gasóleo rodoviários, pág. 36*):

Quadro 9 – Os TdB emitidos pela ECS a favor de importadores de biocombustíveis incorporados em combustíveis fósseis relativos a 2013 foram 6.803 TdB (4.613 TdB-D e 2.190 TdB-G).

Comentário 13 (3.7 – *Maior cobrança fiscal devida à incorporação de biocombustíveis, págs. 39 a 41*):

Ver comentário 6.

Comentário 14 (3.11 – *Matérias-primas utilizadas na produção nacional de biocombustíveis, pág. 46*):

De acordo com a ECS, os PRG registados produziram, em 2012 e 2013, um total de 351.348 e 323.352 mil litros, respetivamente, de biocombustíveis. Estes valores não coincidem com os reportados pelos operadores económicos no “Portal Biocombustíveis”. No entanto, note-se que os valores reportados no portal incluem igualmente eventuais volumes de biocombustível destinados à exportação ou a outros sectores de atividade.



MINISTÉRIO DO AMBIENTE, ORDENAMENTO
DO TERRITÓRIO E ENERGIA

Comentário 15 (3.12.2 – *Análise crítica da incorporação de biocombustíveis e a redução de CO2 obtida, pág. 50*):

Gráfico 8 – Embora existam emissões associadas à utilização de biocombustíveis, é importante analisar o ciclo de vida todo. Assim, não se devem apenas ser contabilizadas as emissões associadas à “queima” do biocombustível, uma vez que estas emissões são compensadas pelo cultivo das matérias-primas utilizadas na sua produção ou pelo aproveitamento de resíduos.

Comentário 16 (*Anexo III – Venda de combustíveis rodoviários para consumo (2007–2013), pág. 56*):

Quadro 28 – Existem dados atualizados relativos aos anos de 2012 e 2013.

Ficamos à disposição de V. Ex.^{as} para todos os esclarecimentos que entenderem oportunos.

Com os melhores cumprimentos,

Pedro Henriques
Gomes Cabral

Assinado de forma digital por Pedro
Henriques Gomes Cabral
DN: cn=Pedro Henriques Gomes Cabral,
c=PT, o=Ministério do Ambiente
Ordenamento do Território e Energia,
ou=Direção-Geral de Energia e Geologia
Dados: 2014.11.07 16:34:09 Z

Pedro Henriques Gomes Cabral
(Diretor-Geral)

Exmo. Senhor
Meritíssimo Senhor Juiz Conselheiro Relator António
dos Santos Carvalho
Área de Responsabilidade 3
Tribunal de Contas – Direcção-Geral

Avenida da República, 65
1050 – 159 LISBOA

Sua referência
E-mail

Sua comunicação de
2014 10 24

Nossa referência
Ofício LNEG Nº 02482

Data
2014 11 14

ASSUNTO: **Processo nº 04/2014 – AUDIT**
“Auditoria à Produção e Incorporação de Biocombustíveis – Relato – Outubro de 2014”.

O Laboratório Nacional de Energia e Geologia, LNEG, I.P., uma das entidades visadas na auditoria ambiental realizada pelo Tribunal de Contas e designada “Auditoria à Produção e Incorporação de Biocombustíveis”, tendo analisado o Relato respeitante a esta auditoria, vem por este meio comunicar que:

- concorda com o conteúdo do documento, em particular no que diz respeito à componente relativa à atuação da ECS (Entidade Verificadora do Cumprimento dos Critérios de Sustentabilidade de Biocombustíveis e Biolíquidos), considerando factualmente corretos os elementos expostos no mesmo respeitantes a esta entidade;
- não tem nada a objetar e/ou acrescentar ao conteúdo global do Relato da auditoria.

Apresentando os meus melhores cumprimentos, subscrevo-me com elevada consideração,

A Presidente do Conselho Diretivo



Teresa Ponce de Leão

00612 11/11/14

Ofício N.º:

Entrada Geral:

N.º Identificação Fiscal (NIF):

Sua Ref.ª:

Técnico:

Exmº Senhor

Diretor-Geral do Tribunal de Contas

Av. da República, nº 65

1050-159 LISBOA

Assunto: Auditoria à Produção e Incorporação de Biocombustíveis.

Na sequência do *e-mail* do passado dia 24 de Outubro e relativamente ao relato da "Auditoria à Produção e Incorporação de Biocombustíveis", submetido à Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), para efeitos de contraditório, informa-se o seguinte:

- A auditoria em apreço tem a natureza de auditoria ambiental, sendo o seu objetivo geral a formulação de um juízo de avaliação do grau de cumprimento das metas para a incorporação mínima de biocombustíveis na gasolina e gasóleo rodoviário, estabelecidas pelas Diretivas n.ºs 2003/30/CE e 2009/28/CE, para além da apreciação da gestão dos recursos afetos, da análise da regularidade e da legalidade das operações subjacentes, bem como o apuramento dos custos, designadamente fiscais, e dos resultados obtidos do ponto de vista ambiental;
- A auditoria foi desenvolvida pelo Tribunal de Contas junto da Direção-Geral de Energia e Geologia (DGEG) e do Laboratório Nacional de Energia e Geologia (LNEG). A participação da AT foi exclusivamente para fornecimento de dados estatísticos e outra informação relevante, em matéria estritamente fiscal;
- De entre os objetivos específicos da auditoria, que envolvem, nomeadamente a monitorização e controlo de conformidade dos biocombustíveis produzidos e incorporados com os critérios de sustentabilidade fixados, a quantificação da produção e incorporação de biocombustíveis na gasolina e gasóleo e do consumo dos combustíveis rodoviários, bem como a quantificação da redução de CO2 obtida com aquela incorporação, avulta, em matéria fiscal, a avaliação dos impactos da isenção de ISP sobre os biocombustíveis e a quantificação da respetiva despesa fiscal;

MOD. 10.4

DCGC 11 11/14 19143

Rua da Prata, nº. 10 - 2º. LISBOA - 1149-027 LISBOA

Email:

www.portaldasfinancas.gov.pt

Tel: (+351) 21 881 2993 Fax: (+351) 21 881 2937/38

Centro de Atendimento Telefónico: (+351) 707 206 707



- Nos pontos 3.6 e 3.7 do relatório foi analisada a despesa fiscal resultante da isenção de ISP aplicada aos biocombustíveis, bem como os efeitos de maior cobrança fiscal resultantes do diferencial de teor energético entre os combustíveis fósseis e os biocombustíveis, depois sintetizadas nos pontos 13 e 14 das Conclusões (cfr. ponto 1.1) e finalmente conduzindo à elaboração de uma recomendação dirigida à Ministra de Estado e das Finanças e ao Ministro do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia, no sentido de *"diligenciar medidas que compensem os consumidores finais do sobrecusto fiscal que resulta do menor teor energético dos biocombustíveis incorporados na gasolina e gasóleo rodoviários"* (cfr. ponto 1.2);
- O Código dos Impostos Especiais de Consumo (CIEC), no seu Capítulo II, sob a epígrafe "Imposto sobre os produtos petrolíferos e energéticos" (ISP), incorpora normas de incidência objetiva que qualificam como produtos petrolíferos e energéticos os biocombustíveis, assim sujeitos ao imposto, sendo o seu nível de tributação igualmente definido nesse capítulo, por aplicação da regra do produto substituído. Neste sentido, o nível de tributação é equivalente ao do gasóleo rodoviário (atualmente em Portugal apenas se verifica a incorporação de biodiesel em gasóleo);
- A Diretiva 2003/96/CE do Conselho, de 27 de outubro (Diretiva Tributação da Energia), não estabelece taxas mínimas para os biocombustíveis, sendo-lhes aplicada, para efeitos de tributação, a regra do produto equivalente (ou substituído);
- Após o fim da isenção parcial de ISP para os designados produtores de regime geral (PRG), em 31 de dezembro de 2010, a circulação de biodiesel com destino aos incorporadores (titulares de entrepostos fiscais de armazenagem) passou a processar-se sob o regime de suspensão de imposto, com processamento de declarações de introdução no consumo do produto resultante da incorporação, por parte dos incorporadores. No caso da incorporação de biodiesel, o produto resultante, de acordo com as regras aduaneiras de classificação pautal, e tendo em conta o teor de biocombustível incorporado, é declarado como gasóleo rodoviário. Cite-se, a título de exemplo: um gasóleo que contenha biodiesel, mas contenha como constituinte básico 70 % ou mais, em peso, de gasóleo, é classificado, na Nomenclatura Combinada, nomenclatura das mercadorias instituída pelo Regulamento (CEE) n.º 2658/87, do Conselho, de 23 de julho de 1987, como um gasóleo;

- Neste sentido, entende-se que a recomendação constante do ponto 1.2, n.º 1) do relatório em apreciação, dirigida à senhora Ministra de Estado e das Finanças, não merece qualquer comentário por parte da AT, na medida em que a legislação fiscal nacional em vigor se encontra ancorada em preceitos emanados de diretivas comunitárias, que não podem ser contrariados, devendo as medidas recomendadas ser objeto de estudo ao nível político, tanto mais que a opção política associada ao fim da isenção parcial de ISP em 31 de dezembro de 2010 foi no sentido de repercutir no consumidor final os custos da incorporação de biocombustíveis.

Com os melhores cumprimentos,



O Diretor-Geral



António Brigas Afonso

Tribunal de Contas
Av. Barbosa do Bocage, 61

1069-045 - LISBOA
Portugal

S056961-201411-DFIN.DPF - 07-11-2014

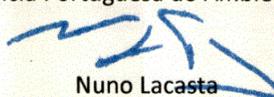
S/ referência	Data	N/ referência	Data
		S056961-201411-DFIN.DPF	07-11-2014

Assunto: Auditoria à Produção e Incorporação de Biocombustíveis

Na sequência da v/ notificação de 24.10.2014 (em anexo) no sentido de nos pronunciarmos sobre o relato da auditoria referida em epígrafe, vimos por este meio informar que, no que respeita à Agência Portuguesa do Ambiente IP, não temos comentários a realizar sobre o seu conteúdo.

Com os melhores cumprimentos.

O presidente do conselho diretivo da
Agência Portuguesa do Ambiente, IP



Nuno Lacasta

Anexos: O mencionado

