



**Conselho das
Finanças
Públicas**

PARECER RELATIVO AO PDLR DA RAA N.º 58/XIII/2.ª (IL) DE NEUTRALIDADE FISCAL COMBUSTÍVEIS

Julho 2026

Parecer n.º

04/2026

O Conselho das Finanças Públicas é um órgão independente, criado pelo artigo 3.º da Lei n.º 22/2011, de 20 de maio, que procedeu à 5.ª alteração da Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, republicada pela Lei n.º 37/2013, de 14 de junho).

A iniciativa para a sua criação seguiu-se à publicação do Relatório final do Grupo de Missão para o Conselho Europeu sobre a governação económica da Europa e concretizou-se em outubro de 2010, através de um protocolo entre o Governo, então apoiado pelo Partido Socialista, e o Partido Social Democrata. A versão final dos Estatutos do CFP foi aprovada pela Lei n.º 54/2011, de 19 de outubro.

O CFP iniciou a sua atividade em fevereiro de 2012, com a missão de proceder a uma avaliação independente sobre a consistência, cumprimento e sustentabilidade da política orçamental, promovendo a sua transparência, de modo a contribuir para a qualidade da democracia e das decisões de política económica e para o reforço da credibilidade financeira do Estado.

Este Parecer foi elaborado com base na informação disponível até ao dia 10 de julho de 2026.

PARECER RELATIVO AO PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO REGIONAL N.º 58/XIII/2.ª (IL) - "ESTABELECE UM MECANISMO DE NEUTRALIDADE FISCAL, MEDIDAS DE ESTABILIZAÇÃO DO PREÇO DOS COMBUSTÍVEIS E INSTRUMENTOS DE MITIGAÇÃO DO IMPACTO ECONÓMICO NA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES"

INTRODUÇÃO

A 29 de junho de 2026, o Senhor Presidente da Comissão Especializada Permanente de Economia da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, Senhor Deputado Paulo Simões, solicitou uma audição da Senhora Presidente do conselho superior do Conselho das Finanças Públicas (CFP) na referida Comissão Parlamentar, por videoconferência, sobre o [Projeto de Decreto Legislativo Regional n.º 58/XIII/2.ª \(IL\)](#) - "Estabelece um mecanismo de neutralidade fiscal, medidas de estabilização do preço dos combustíveis e instrumentos de mitigação do impacto económico na Região Autónoma dos Açores".

Para suporte a essa audição foi elaborado este Parecer.

APRECIÇÃO DO PROJETO

A apreciação do CFP cinge-se ao impacto potencial da aprovação do Projeto de Decreto Legislativo Regional (PDLR) nas finanças públicas da Região Autónoma dos Açores e na sua conformidade com as orientações da União Europeia para fazer face ao choque energético de 2026. Este Parecer não incide sobre as opções de política económica que competem, neste caso, à Assembleia Legislativa Regional.

O PDLR cria um mecanismo automático e permanente para compensar o impacto do aumento de preço dos combustíveis. Em termos genéricos, a proposta assenta na criação de um mecanismo automático e permanente de neutralização fiscal dos aumentos dos preços dos combustíveis rodoviários, sem prazo. É uma solução de natureza estrutural, não limitada temporalmente, cuja aplicação não está condicionada a eventos específicos no sector energético. Ao contrário do modelo atualmente aplicado no Continente, que é temporário e motivado por circunstâncias concretas, como o conflito com o Irão, o novo mecanismo proposto pela IL funcionaria de forma previsível e contínua. O regime em vigor no Continente baseia-se em alterações semanais pontuais e discricionárias do Imposto sobre os Produtos Petrolíferos (ISP), visando neutralizar o efeito na carga fiscal da subida dos preços.

O mecanismo previsto no artigo 3.º suscita dúvidas quanto à sua operacionalização e à previsibilidade financeira. A compensação assenta numa variação teórica do IVA

por litro de combustível, enquanto a receita efetivamente disponível para a Região resulta dos mecanismos de afetação e repartição do IVA assente na capitação. Esta diferença implica que, desde logo, não exista uma correspondência direta e imediata entre o IVA gerado pelo consumo regional de combustíveis e o montante efetivamente recebido pela Região que depende da evolução do IVA no conjunto do país. A este respeito recorda-se que a capitação de IVA tem por base a totalidade da receita de IVA arrecadada a nível nacional a qual decorre da tributação de um conjunto alargado de bens e serviços. Neste contexto, a neutralidade fiscal pretendida – baseada numa relação direta entre o aumento da receita de IVA e a redução do ISP – pode em rigor não se concretizar. Desta forma, o equilíbrio entre perda e compensação de receita será meramente teórico.

Um outro problema associado ao mecanismo de compensação prende-se com o critério de afetação da receita à Região Autónoma em sede de ISP que é distinto da lógica do mecanismo agora previsto. O ISP constitui uma receita da Região diretamente associada à introdução de combustíveis no consumo na Região em causa (cf. artigo 29.º da Lei das Finanças das Regiões Autónomas, aprovada pela Lei Orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro, alterada). Logo, a afetação da receita do ISP à Região depende do número de litros de combustíveis efetivamente consumidos. Por outro lado, o mecanismo de compensação agora previsto depende da evolução do IVA, que tem por referência quer o número de litros, quer o seu preço, o que pode traduzir-se em efeitos díspares em termos de consumo final dos combustíveis. Assim, a neutralidade fiscal do mecanismo previsto pode verificar-se ao nível unitário (por litro de combustível) sem que exista neutralidade financeira ao nível da receita efetivamente arrecadada pela Região, que tem por base a capitação. Esta diferença tende a agravar-se em cenários de redução do consumo ou de elevada volatilidade dos preços, nos quais a receita efetiva da Região pode divergir significativamente da compensação estimada.

O mecanismo terá um impacto reduzido num contexto de estabilidade dos preços. Em anos caracterizados por reduzida volatilidade dos preços dos combustíveis, o mecanismo teria uma expressão orçamental bastante limitada.

O PDLR não incorpora explicitamente na fórmula de cálculo os limites legais à redução dos impostos. Importa notar que, num cenário extremo de forte aumento dos preços, a redução possível do ISP teria de ter sempre um limite máximo, uma vez que o [artigo 94.º](#) do Código dos IEC restringe a discricionariedade das taxas aplicáveis nas regiões autónomas.

O mecanismo de neutralidade fiscal é assimétrico: reage automaticamente a aumentos de preços, mas não garante resposta equivalente em descidas. Da leitura conjugada dos números 2 e 5 do artigo 3.º parece resultar que o mecanismo só é acionado quando existem aumentos dos preços dos combustíveis. Na prática, isto significa que a redução de ISP funciona de forma automática quando os preços dos combustíveis sobem e a receita de IVA aumenta. Contudo, não se prevê, com idêntico grau de obrigatoriedade, o que acontece na situação inversa. Ou seja, quando os preços descem e a receita de IVA diminui, não está previsto, de forma expressa e automática, um aumento do ISP para compensar essa perda de receita. Esta assimetria pode gerar pressão sobre as contas públicas da Região em anos de quedas acentuadas dos preços dos combustíveis. Historicamente, estes episódios tendem a ocorrer em períodos de abrandamento da atividade económica global e, frequentemente, também nacional e regional.

O funcionamento do mecanismo depende da identificação de um preço de referência que aparenta estar ausente na PDLR. A definição de um referencial de preço que responda às preocupações que a proposta pretende endereçar não

parece estar espelhado na proposta. Acresce que a avaliação deste referencial deve depender não apenas de questões temporais, mas também da consideração de fatores estruturais que impendem sobre o mercado de produtos refinados de petróleo e que podem pôr em causa a sustentabilidade do mecanismo, a prazo.

O PDLR não aparenta estar alinhado com as recomendações da União Europeia sobre energia. A União Europeia tem vindo a defender que os apoios à subida do preço da energia devem ser temporários, direcionados para os grupos mais afetados (famílias vulneráveis e sectores intensivos em energia) e adaptados às necessidades específicas (no *inglês Temporary, Targeted e Tailored*, TTT). A Recomendação específica do Conselho dirigida a Portugal em [10 de julho de 2026](#) assenta nesses mesmos princípios (ver a Caixa 1). Em particular é recomendado que Portugal deve: “Assegurar que as medidas tomadas para atenuar o impacto do aumento dos preços da energia tenham um carácter temporário, sejam orientadas para proteger os agregados familiares vulneráveis ou para dar resposta às necessidades das empresas com utilização intensiva de energia e preservem os incentivos à poupança de energia, e que o seu custo orçamental seja compatível com os compromissos assumidos no âmbito do quadro orçamental da UE.” Pelo já exposto, a iniciativa legislativa em apreço não aparenta seguir esses princípios.

Caixa 1 – Princípios orientadores dos apoios à energia em 2026

As [Recomendações Específicas por País dirigidas a Portugal](#), adotadas pelo Conselho da União Europeia, no âmbito do Semestre Europeu de 2026 indicam que os apoios à energia devem ser coerentes com a estabilidade orçamental, a eficiência económica e a transição energética. Em particular, o Conselho da União Europeia recomendou que Portugal deve: “Assegurar que as medidas tomadas para atenuar o impacto do aumento dos preços da energia tenham um carácter temporário, sejam orientadas para proteger os agregados familiares vulneráveis ou para dar resposta às necessidades das empresas com utilização intensiva de energia e preservem os incentivos à poupança de energia, e que o seu custo orçamental seja compatível com os compromissos assumidos no âmbito do quadro orçamental da UE.” Esta recomendação, conjugada com o Plano [AccelerateEU](#) (Comunicação COM(2026) 370 final, de 22.04.2026), inclui orientações claras sobre o desenho das políticas, alinhadas com os princípios do ECOFIN. Estas orientações permitem sistematizar critérios de boa prática na definição de apoios públicos à energia, com especial relevância para o contexto português:

Apoios devem ser temporários e ter mecanismos definidos de saída. Algumas medidas, como reduções fiscais sobre combustíveis, não dispõem de um calendário de eliminação, comprometendo a sua natureza temporária. Os apoios devem, por isso, ser transitórios e incluir mecanismos claros de reversão, evitando impactos permanentes nas finanças públicas.

Apoios direcionados aumentam eficiência e contenção de custos. Devem privilegiar-se apoios direcionados, nomeadamente a sectores específicos como transportes ou agricultura, por apresentarem maior eficácia face a medidas generalizadas. Esta opção permite concentrar recursos nos agentes mais afetados, reduzindo o custo orçamental e melhorando a eficiência distributiva.

Apoios generalizados sobre combustíveis geram custos elevados e baixa eficácia. Reduções generalizadas de impostos sobre combustíveis implicam elevados custos orçamentais e funcionam como subsídios aos combustíveis fósseis, sem adequada

orientação para os grupos mais afetados. Estas medidas tendem, assim, a ser pouco eficientes do ponto de vista económico e distributivo.

Apoios devem ser limitados no tempo e no custo, evitando efeitos permanentes nas contas públicas. Os apoios à energia devem ser concebidos de forma a conter o seu impacto orçamental e evitar a sua manutenção prolongada. Para tal, as medidas devem ser limitadas no custo, ter duração definida e não ser integradas de forma permanente no sistema fiscal, de modo a não gerar pressões estruturais nas finanças públicas.

Apoios devem ser compatíveis com a transição energética e evitar incentivos aos fósseis. Alguns apoios, nomeadamente benefícios fiscais sobre combustíveis, podem incentivar o consumo de energia fóssil e comprometer os objetivos climáticos. Assim, as medidas devem preservar os sinais de preço e apoiar a transição energética, incluindo soluções estruturais como a eficiência energética e o combate à pobreza energética.