



# Irregularidades operacionais e regulatórias no Sistema Petrolífero Nacional

Abril de 2026

# 0

## Sumário Executivo

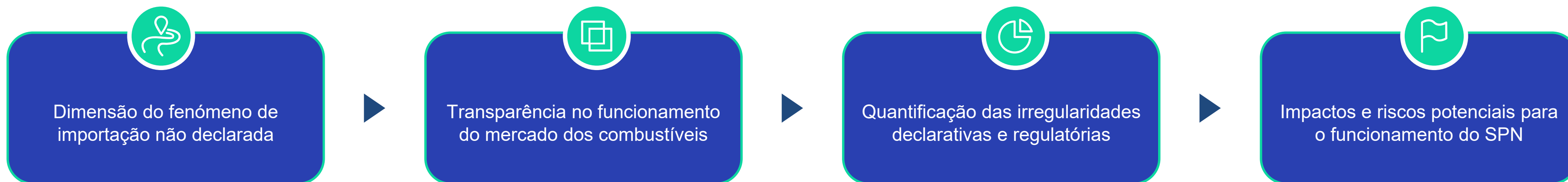
---



## 0. Sumário executivo (1/10)

O presente Estudo centra-se na importação terrestre não declarada de combustíveis brancos (gasolina e gasóleo) entre 2023 e 2025 (doravante designado por “Período de referência”), sendo relevante destacar que, da informação e esclarecimentos recolhidos no âmbito da presente análise, resulta que o fenómeno em apreço se materializa maioritariamente em operações de menor escala e/ou com padrões operacionais específicos, não sendo possível identificar, de forma sistemática, uma associação entre este tipo de práticas irregulares e os modelos de atuação predominantes dos principais operadores do setor. O objetivo central deste Estudo é analisar de forma estruturada os fenómenos potenciais associados a irregularidades operacionais e regulatórias, nomeadamente ao nível da não liquidação do Imposto sobre os Produtos Petrolíferos e Energéticos (“ISP”) e Imposto sobre o Valor Acrescentado (“IVA”), bem como ao incumprimento regulatório associado à incorporação de biocombustíveis e à constituição de reservas obrigatórias, identificando padrões, vulnerabilidades e impactos quantitativos e qualitativos no Sistema Petrolífero Nacional (“SPN”), a receita fiscal e o cumprimento de metas ambientais.

Importa referir que o presente Estudo apresenta uma leitura integrada e sintética dos principais resultados obtidos, proporcionado uma contextualização clara sobre os principais fatores centrais à sua realização, nomeadamente:



Assim, será apresentado de seguida o alcance e materialidade das conclusões associadas às dimensões *supra* identificadas, bem como o racional subjacente à sua evolução, clarificando como cada uma das dimensões analisadas contribui para a caracterização global dos fenómenos potenciais de irregularidades operacionais e regulatória, procurando assegurar que as conclusões e recomendações subjacentes, apresentadas de seguida, são interpretadas como partes interligadas de um mesmo quadro analítico, e não como elementos isolados.

## 0. Sumário executivo (2/10)

---

Neste contexto, foram analisadas as operações de importação terrestre de combustíveis brancos realizadas no SPN no Período de referência, focando-se nas irregularidades declarativas e regulatórias no âmbito da importação não declarada de combustíveis brancos. A análise foca-se nos impactos destas irregularidades na liquidação do ISP e IVA, bem como no incumprimento das obrigações de incorporação de biocombustíveis e na constituição das reservas obrigatórias previstas na legislação aplicável.

A abordagem adotada dividiu-se nas seguintes dimensões:

- i. Enquadramento e contexto regulamentar, com análise da estrutura do mercado e das vertentes fiscal, ambiental e de segurança energética;
- ii. Caracterização do mercado de combustíveis em Portugal, incluindo volumes, evolução de preços e introduções ao consumo no Período de referência;
- iii. Identificação e quantificação de irregularidades operacionais e regulatórias, abrangendo potenciais incumprimentos na liquidação do ISP e do IVA, bem como no cumprimento das obrigações de incorporação de biocombustíveis e de constituição de reservas obrigatórias;
- iv. Consolidação das principais conclusões e recomendações, orientadas para o reforço da conformidade regulatória, da eficácia dos mecanismos de controlo e da equidade concorrencial no mercado.

Adicionalmente, importa referir, que análise desenvolvida no presente Estudo teve por base informação e esclarecimentos prestados pela Entidade Nacional para o Setor Energético, E.P.E. (“ENSE”) e da Direção-Geral de Energia e Geologia (“DGEG”), bem como informação publicamente disponível. A quantificação das irregularidades identificadas baseou-se em metodologias próprias, concebidas para dar resposta ao objetivo central do Estudo, sendo sustentadas em pressupostos e limitações, encontrando-se detalhados nas Secções 1.2 e 4 do presente Estudo. Não obstante, para uma compreensão aprofundada e rigorosa das análises efetuadas, recomenda-se a leitura integral do documento.

## 0. Sumário executivo (3/10)

---

Para além da caracterização quantitativa dos desvios apurados, importa destacar que a magnitude, recorrência e configuração das discrepâncias identificadas ao longo do Período de referência são compatíveis com cenários de risco acrescido no domínio da integridade declarativa. Sem prejuízo do âmbito metodológico do Estudo, a expressão dos fenómenos observados enquadra-se em padrões que, em contextos comparáveis, são analisados sob a perspetiva de potenciais riscos de dolo, fraude ou utilização indevida dos mecanismos declarativos, reforçando a necessidade de mecanismos mais robustos de prevenção, monitorização e deteção.

Neste contexto, importa ainda destacar que os desvios observados estão predominantemente associados a operações de importação terrestre não declarada de combustíveis brancos (gasolina e gasóleo), alegadamente realizadas por operadores de menores dimensões no mercado nacional e distintos do universo de Associados EPCOL.


A análise desenvolvida no Estudo permitiu identificar que estes volumes não declarados têm impacto direto na liquidação do ISP e do IVA, bem como no cumprimento das obrigações de incorporação de biocombustíveis e de constituição de reservas obrigatórias, revelando vulnerabilidades estruturais nos mecanismos declarativos e regulatórios atualmente existentes. A articulação destas conclusões evidencia que o fenómeno analisado não se traduz num conjunto disperso de irregularidades, mas antes num padrão consistente com fragilidades sistémicas cuja mitigação requer uma resposta integrada ao nível declarativo e regulamentar.

Neste sentido, esta secção sintetiza os elementos centrais que justificam o reforço das práticas de controlo e da atuação coordenada entre entidades competentes, bem como o conjunto de recomendações propostas a partir das necessidades identificadas no presente Estudo.

Apresentam-se de seguida as principais conclusões quantitativas e qualitativas obtidas, permitindo enquadrar com clareza a materialidade do fenómeno de incumprimento declarativo e regulatório na importação de combustíveis brancos (gasóleo e gasolina) nas suas diferentes dimensões. Estas conclusões constituem a base para a apresentação das recomendações subsequentes, orientadas para o reforço da integridade declarativa, da eficácia dos mecanismos de controlo e da equidade concorrencial no SPN.

## 0. Sumário executivo (4/10)

Da análise efetuada, estima-se que em média tenham sido importados de forma não declarada, um valor total de 1.416,66 milhões de litros (ML) de combustível branco (gasóleo e gasolina), com impacto nas dimensões de perdas de receitas (nas componentes de ISP e IVA), bem como em termos de incumprimento das reservas obrigatórias de combustível e incorporação de biocombustíveis. Os montantes associados a cada uma dessas dimensões, no Período de referência, encontra-se detalhado abaixo.

	2023	2024	2025	Total
 Volume não declarado (ML)	381,00	482,80	552,85	1.416,65
 Perdas de receitas: ISP (M€)	169,50	238,10	296,46	704,06
 Perdas de receitas: IVA (M€)	110,12	144,44	163,39	417,95
 Incumprimento: Reservas (M€)	0,78	3,85	2,64	7,27
 Incumprimento: Biocombustíveis <sup>1</sup> (M€)	7,09	7,09	7,09	21,27

<sup>1</sup>Os valores apresentados, referentes ao incumprimento na incorporação de biocombustíveis, correspondem à divisão equitativa por ano, do valor total, uma vez que os dados disponibilizados não se encontram segmentados por cada ano do Período de referência.

## 0. Sumário executivo (5/10)



### 1. Quantificação do volume não declarado e das perdas de receita

#### 1.1. Dimensão do fenómeno: Limite médio

- Tendo por base a metodologia utilizada no presente Estudo, resulta identificada uma trajetória de agravamento estrutural, do volume médio não declarado, evoluindo de 381 ML para 553 ML, representando um aumento acumulado de 45,10%, no Período de referência;
- Este crescimento sustentado sugere que o fenómeno não resulta de oscilações pontuais nos mecanismos declarativos, mas antes da potencial consolidação de práticas sistémicas de importação de combustíveis brancos não declarados, com impacto direto na integridade dos registos operacionais. Comparativamente com estimativas anteriores, realizada com base em perceções de mercado para o ano de 2021, de um volume não declarado compreendido entre 181 e 371 ML (correspondendo a um valor médio de 276 ML), os valores obtidos para 2025 revelam um crescimento de cerca de 71% do volume não declarado (tendo em consideração o valor médio de volume não declarado obtido para o Período de referência);
- A tendência observada evidencia assim, um afastamento progressivo entre o comportamento esperado das IC e os volumes efetivamente declarados, revelando que a subdeclaração assumiu um carácter relevante no SPN. Esta divergência crescente compromete simultaneamente a integridade do sistema declarativo, pela perda de receitas associadas ao ISP e ao IVA, bem como a integridade concorrencial.

#### 1.2. Correspondência operacional do fenómeno

- A tradução do volume estimado de combustível não declarado em 2025, cerca de 553 ML, equivalentes a 17.276 camiões-cisterna/ano (correspondente a 24,03% do total de camiões-cisterna associados às importações de combustíveis brancos do respetivo ano), evidencia a expressão física do fenómeno, demonstrando que os volumes apurados possuem uma dimensão operacional relevante no contexto do transporte rodoviário de combustíveis;
- A escala operacional estimada evidencia que o volume não declarado possui uma expressão operacional relevante, revelando que os desvios quantificados se traduzem, em termos práticos, em movimentos de combustível com impacto mensurável na logística do SPN. Da informação e esclarecimentos recolhidos no âmbito da presente análise, resulta que o fenómeno em apreço se materializa maioritariamente em operações de menor escala e/ou com padrões operacionais específicos, não sendo possível identificar, de forma sistemática, uma associação entre este tipo de práticas irregulares e os modelos de atuação predominantes dos principais operadores do setor;
- Neste contexto, a projeção operacional do volume estimado reforça a necessidade de mecanismos que promovam maior rastreabilidade e consistência entre os sistemas declarativos e os fluxos físicos observáveis.

#### 1.3. Impacto decorrente de incumprimento declarativo

- O impacto agregado das perdas médias estimadas associadas ao volume de combustível não declarado, no Período de referência, totaliza aproximadamente 1.121 M€, dos quais 704 M€ respeitantes às perdas médias estimadas de ISP e 417 M€ às perdas médias estimadas de IVA, observando-se um agravamento estimado de 74,90% e 48,18% nas perdas médias de ISP e IVA, respetivamente. Esta diferença decorre essencialmente do aumento do ISP no Período de referência, enquanto a variação observada em sede de IVA, embora crescente, é mais moderada refletindo o valor único (23%) em todo o Período de referência;
- A magnitude das perdas médias estimadas evidencia que o potencial desvio identificado assume particular relevância no quadro declarativo do setor, ao traduzir uma diferença significativa entre os montantes de tributação devidos, em condições de plena declaração, e aqueles que efetivamente foram tributados. Neste contexto, os valores estimados reforçam a importância de mecanismos que promovam maior alinhamento entre a atividade económica associada às operações de combustíveis e as correspondentes obrigações declarativas, contribuindo para a consistência global do processo declarativo no âmbito da importação de combustíveis.

## 0. Sumário executivo (6/10)



### 2. Incumprimento Regulatório (Biocombustíveis e Reservas)

#### 2.1. Biocombustíveis: Penalizações atribuídas

- O valor acumulado de aproximadamente 103,10 M€ em penalizações atribuídas pela ENSE no Período de referência confirma a existência de um nível de incumprimento material das obrigações declarativas associadas à incorporação de biocombustíveis. A expressão deste montante, resultante de ações de fiscalização concluídas e pendentes, demonstra que o fenómeno possui impacto relevante no cumprimento das responsabilidades declarativas previstas no quadro regulatório aplicável;
- A expressão do montante apurado demonstra que o incumprimento destas obrigações afeta a consistência do processo declarativo associado às metas de incorporação, influenciando a qualidade e fiabilidade da informação submetida às entidades competentes.
- Importa salientar que as estimativas apuradas não incluem eventuais penalizações associadas a volumes de combustível introduzidos no mercado por via não declarada e que, por esse motivo, não evidenciam incumprimentos em matéria de incorporação de biocombustíveis, atendendo à impossibilidade objetiva da sua quantificação. Nesse sentido, a metodologia aplicada deverá ser interpretada como um limite mínimo da dimensão efetiva do fenómeno de incumprimento.
- Neste contexto, os resultados obtidos reforçam a importância de mecanismos que promovam maior rigor e alinhamento entre as operações realizadas e as respetivas obrigações declarativas em matéria de biocombustíveis, contribuindo para a robustez global do sistema de reporte aplicável ao setor dos combustíveis.

#### 2.2. Reservas obrigatórias: Valores em incumprimento

- O valor em incumprimento associado às reservas obrigatórias, no Período de referência, totaliza, 7,27 M€ (4,88% do montante global devido), refletindo um nível de incumprimento que, embora relativamente reduzido face ao valor total a receber, possui alguma expressão em termos absolutos. O valor em incumprimento atinge o seu máximo, no Período de referência, no ano de 2024, aumentando de 0,78 M€, em 2023, para 3,85 M€. Atendendo às limitações existentes ao nível da disponibilidade de dados, a análise desenvolvida incidu exclusivamente sobre os valores em incumprimento relativos aos volumes devidamente declarados. Nestes termos, o valor apurado deverá ser interpretado como um limite mínimo do fenómeno de incumprimento, não contemplando eventuais valores devidos, correspondentes a volumes de combustível introduzidos em território nacional sem o cumprimento das obrigações de constituição de reservas;
- A magnitude e variabilidade do valor não regularizado demonstram o seu impacto na consistência do processo declarativo aplicável às reservas obrigatórias, condicionando a correspondência entre os montantes devidos e os valores efetivamente regularizados. Neste âmbito, os resultados apurados reforçam a importância de mecanismos que promovam maior rigor e capacidade de cobrança dos montantes devidos, contribuindo para a robustez do processo regulatório no âmbito do SPN.

## 0. Sumário executivo (7/10)



### 3. Impactos Estruturais no SPN

#### 3.1. Impacto nas metas ambientais

- As situações de incumprimento declarativo associadas à incorporação de biocombustíveis, evidenciadas no Período de referência, têm impacto direto na consistência do processo de reporte das metas de incorporação previstas no enquadramento regulatório. As discrepâncias apuradas condicionam a qualidade da informação submetida às entidades competentes, influenciando a capacidade de aferição do cumprimento dos objetivos estabelecidos no domínio da transição energética aplicável ao setor;
- Assim, os resultados observados reforçam a necessidade de mecanismos que assegurem maior rigor e fiabilidade no reporte das obrigações associadas à utilização de biocombustíveis, contribuindo para a consistência dos instrumentos de monitorização que suportam o seguimento das metas ambientais aplicáveis ao SPN.

#### 3.2. Distorção concorrencial

- A conjugação das discrepâncias identificadas no cumprimento das obrigações declarativas e regulatórias evidencia a existência de assimetrias relevantes no enquadramento económico aplicável aos operadores do setor. O desfaseamento entre os volumes e montantes que deveriam ser objeto de reporte e os valores efetivamente declarados origina diferenças materiais nas condições de operação, traduzindo um quadro concorrencial em que a comparabilidade entre operadores pode ser afetada pelos desvios identificados ao longo do Período de referência;
- As evidências apuradas demonstram que o fenómeno analisado tem potencial para influenciar a dinâmica competitiva do SPN, reforçando a importância de mecanismos que promovam maior alinhamento entre as obrigações declarativas e a atividade económica subjacente, garantindo condições mais homogêneas de enquadramento entre os diferentes intervenientes do setor.

#### 3.3. Impacto na segurança energética

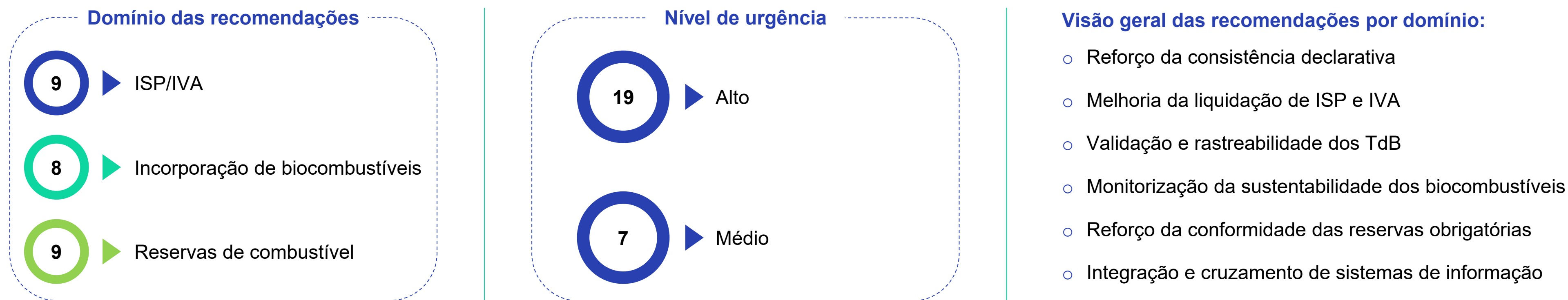
- As divergências observadas no reporte e regularização das reservas obrigatórias ao longo do Período de referência evidenciam impactos relevantes na consistência do processo declarativo associado a estas obrigações. A variabilidade identificada entre os montantes devidos e os valores efetivamente regularizados demonstra que subsistem diferenças que importa considerar na avaliação do cumprimento do quadro regulatório aplicável às reservas;
- Neste enquadramento, os resultados obtidos reforçam a necessidade de mecanismos que assegurem maior estabilidade e coerência na regularização das reservas obrigatórias, promovendo a fiabilidade do sistema de reporte e contribuindo para o adequado acompanhamento do cumprimento destas obrigações no âmbito do SPN.

## 0. Sumário executivo (8/10)

No âmbito do presente Estudo, e decorrente das conclusões obtidas, foram identificadas um conjunto recomendações estruturadas em duas vertentes complementares:

- (i) recomendações específicas por domínio de análise, nomeadamente ISP, IVA, incorporação de biocombustíveis e reservas obrigatórias;
- (ii) recomendações de natureza sistémica, com impacto transversal no funcionamento do SPN.

Dado o seu carácter técnico e orientado para a atuação operacional em áreas específicas de análise, apresenta-se de seguida para as recomendações específicas por domínio de análise uma síntese visual que agrega o número total de iniciativas por domínio, distinguindo as medidas de curto prazo das de médio-longo prazo e identificando o seu respetivo âmbito e natureza (para maior detalhe *vide* secção 5.1).



Pela sua relevância para o mercado como um todo, e pela sua capacidade de atuar de forma holística sobre os fatores estruturais associados aos fenómenos de incumprimento identificados, apresentam-se de seguida as recomendações sistémicas. Estas medidas, de natureza transversal, visam reforçar a integridade declarativa, a eficácia dos mecanismos de fiscalização e a consistência das práticas regulatórias, assegurando condições mais equilibradas, transparentes e robustas para o funcionamento do SPN.

## 0. Sumário executivo (9/10)

### 1. Harmonização legislativa entre Portugal e Espanha

Nível de urgência: Alto



#### Recomendação

- As diferenças entre o enquadramento legal português e espanhol nas operações transfronteiriças, nomeadamente no domínio fiscal e nos mecanismos de reporte e controlo aplicáveis, têm criado condições assimétricas no mercado, potenciando riscos acrescidos de incumprimento e distorções concorrenciais;
- Recomenda-se a avaliação da convergência do quadro legislativo nacional com mecanismos introduzidos em Espanha pela Ley 7/2024, incluindo, a título de exemplo, a revisão dos prazos de liquidação do IVA em aquisições intracomunitárias, a definição de requisitos reforçados de garantia financeira para operadores com maior exposição a incumprimento e a criação de um sistema nacional de registo eletrónico obrigatório de operações relevantes, assegurando maior rastreabilidade;
- Este alinhamento permitirá, não só, mitigar potenciais riscos de fraude associados às operações de importação transfronteiriças, bem como reduzir incentivos a práticas irregulares e reforçar a consistência do acompanhamento e supervisão do SPN, promovendo um enquadramento concorrencial mais equilibrado entre ambos os mercados.

### 2. Reforço do quadro sancionatório

Nível de urgência: Alto



#### Recomendação

- A existência de situações de incumprimento associadas a níveis de materialidade relevantes sublinha a importância de um quadro sancionatório claro e operacionalmente eficaz, capaz de assegurar uma atuação célere, proporcional e eficaz perante situações irregulares, quer sejam de âmbito declarativo ou regulatório;
- Recomenda-se assim, o reforço do quadro sancionatório, através da definição de limiares quantitativos que distingam infrações leves, graves e muito graves (e.g., % de reservas não regularizadas, % de TdB em falta), bem como da harmonização de procedimentos de aplicação de coimas, incluindo prazos máximos e uma matriz padronizada de cálculo, complementados pela criação de mecanismos de execução (e.g., notificações automáticas de cobrança, integração das decisões numa plataforma centralizada);
- Estas medidas contribuirão para reforçar a eficácia preventiva do regime sancionatório, promover maior conformidade voluntária e garantir que a atuação administrativa se mantém previsível, célere e alinhada com os objetivos de integridade do processo declarativo no âmbito do SPN.

### 3. Ação coordenada entre entidades reguladoras

Nível de urgência: Alto



#### Recomendação

- A diversidade de entidades com competências de supervisão e reporte evidencia a importância de um modelo de coordenação mais estruturado entre os organismos responsáveis pelo acompanhamento das operações do setor;
- Neste contexto, recomenda-se o reforço da articulação operacional entre os diferentes organismos de supervisão e fiscalização, e.g., AT, ENSE, a Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (“ASAE”), incluindo a operacionalização de estruturas conjuntas como o Balcão Único da Energia e a Unidade Nacional de Combate à Fraude Energética, enquanto plataformas centralizadas de recolha, tratamento e partilha de informação;
- A consolidação desta atuação coordenada permitirá reduzir assimetrias informacionais, fortalecer a consistência dos dados analisados e potenciar uma resposta mais eficiente e alinhada entre as entidades de supervisão, contribuindo para a robustez e integridade do processo declarativo no âmbito do SPN.

## 0. Sumário executivo (10/10)

### 4. Monitorização financeira contínua dos operadores

Nível de urgência: Médio



#### Recomendação

- A consistência do processo declarativo associado às operações do setor beneficia da existência de mecanismos que assegurem a capacidade dos operadores cumprirem, de forma sustentável, as respetivas obrigações regulatórias e declarativas;
- Assim, recomenda-se a implementação de instrumentos de monitorização financeira contínua, orientados para a avaliação da capacidade económico-financeira dos operadores, e para a verificação da adequação das garantias no âmbito das reservas obrigatórias e das obrigações declarativas aplicáveis. Esta monitorização poderá ser operacionalizada através de um painel de indicadores consolidado (*e.g.*, *dashboard*), permitindo aferir a solvabilidade e exposição potencial a irregularidades;
- A adoção deste tipo de enquadramento permitirá reforçar a estabilidade das operações, assegurar que apenas operadores com capacidade financeira permanecem ativos e apoiar a regularização atempada dos montantes devidos.

### 5. Exclusão de operadores infratores de concursos públicos

Nível de urgência: Alto



#### Recomendação

- A credibilidade do processo declarativo e a confiança no setor dos combustíveis beneficiam da existência de mecanismos que assegurem que a participação em procedimentos públicos é compatível com o cumprimento das obrigações regulatórias aplicáveis;
- Neste sentido, recomenda-se que a elegibilidade para concursos públicos considere o histórico declarativo e de regularização dos operadores, prevenindo-se que situações de incumprimento material ou persistente possam influenciar a admissão a tais procedimentos, desde que salvaguardadas as exigências legais aplicáveis;
- Esta medida permitirá promover níveis acrescidos de conformidade, reforçar a integridade dos procedimentos de contratação pública e incentivar o cumprimento voluntário das obrigações declarativas.

### 6. Reforço da fiscalização e controlo operacional

Nível de urgência: Alto



#### Recomendação

- As análises desenvolvidas no Estudo evidenciam a importância de mecanismos de fiscalização que assegurem uma monitorização mais eficaz das operações declarativas e operacionais no setor dos combustíveis, nomeadamente das verificações realizadas pela AT e pela ENSE no âmbito das respetivas competências;
- Neste enquadramento, recomenda-se o reforço e intensificação das ações de fiscalização, tomando como referência modelos adotados por Espanha, através de iniciativas concretas como a realização regular de ações de fiscalização em pontos estratégicos, o cruzamento sistemático entre dados declarados e informação logística ou documental recolhida no terreno, e a articulação entre equipas de fiscalização (*e.g.*, ENSE, ASAE) e unidades centrais (*e.g.*, AT). Estas ações deverão combinar verificações documentais, validação física do transporte, monitorização das rotas utilizadas e identificação de padrões que permitam detetar quaisquer tipos de irregularidades;
- A consolidação deste modelo permitirá melhorar a capacidade de identificação de potenciais discrepâncias, reforçar a consistência entre a atividade observada e o reporte efetuado e contribuir para uma atuação mais eficaz e alinhada entre as entidades responsáveis pelo acompanhamento do processo declarativo no âmbito do SPN.

**1****Âmbito, objetivo e metodologia****2****Enquadramento e contexto regulamentar****3****Visão geral do mercado dos combustíveis em Portugal****4****Irregularidades operacionais e regulatórias****5****Principais conclusões e recomendações****6****Anexos**

# 1

## Âmbito, objetivo e metodologia

---



# 1.1.

## Âmbito e objetivo

---



## 1.1. Âmbito e objetivo

---

O presente Estudo centra-se na importação terrestre não declarada de combustíveis brancos, gasolina e gasóleo, importando destacar que, da informação e esclarecimentos recolhidos no âmbito da presente análise, resulta que o fenómeno em apreço se materializa maioritariamente em operações de menor escala e/ou com padrões operacionais específicos, não sendo possível identificar, de forma sistemática, uma associação entre este tipo de práticas irregulares e os modelos de atuação predominantes dos principais operadores do setor. O objetivo central deste Estudo é analisar de forma estruturada os fenómenos potenciais associados a irregularidades operacionais e regulatórias, nomeadamente ao nível da não liquidação do ISP e do IVA, bem como ao incumprimento regulatório associado à incorporação de biocombustíveis e à constituição de reservas obrigatórias, identificando padrões, vulnerabilidades e impactos quantitativos e qualitativos no SPN, a receita fiscal e o cumprimento de metas ambientais.

Neste contexto, a EPCOL - Associação de Empresas Portuguesas de Combustíveis e Lubrificantes (“EPCOL”) promoveu a realização deste Estudo com o objetivo de aprofundar o diagnóstico da situação observada, avaliando os mecanismos de controlo atualmente existentes e os riscos associados às operações de importação terrestre de combustíveis.

Adicionalmente, o presente Estudo procura igualmente avaliar e quantificar potenciais impactos associados a situações de irregularidades operacionais e regulatórias, bem como identificar recomendações de natureza operacional e regulamentar, com vista ao reforço da monitorização e da fiscalização das operações de importação terrestre de combustíveis brancos.

Neste contexto, o Estudo incidiu sobre as seguintes áreas de análise:

- Enquadramento e contexto regulamentar, incluindo a análise da estrutura de mercado e do enquadramento fiscal, ambiental e de segurança energética;
- *Overview* do mercado de combustíveis em Portugal, abrangendo volumes, evolução de preços e introduções ao consumo no Período de referência;
- Irregularidades operacionais e regulatórias, identificação e quantificação, compreendendo:
  - Incumprimento declarativo com impacto na liquidação do ISP e do IVA;
  - Incumprimento regulatório associado à incorporação de biocombustíveis e reservas obrigatórias.
- Principais conclusões e recomendações, visando suporte à definição de medidas corretivas, reforço da conformidade regulatória e equidade concorrencial do mercado.

# 1.2.

## Metodologia

---



## 1.2. Metodologia

---

Para a realização do Estudo, a análise desenvolvida pela EPCOL estruturou-se em três principais linhas de trabalho, orientadas para o diagnóstico, quantificação e avaliação dos fenómenos de irregularidades operacionais e regulatórias associados à importação terrestre de combustíveis brancos, nomeadamente:

### 1. Diagnóstico dos fenómenos de irregularidades operacionais e regulatórias

- Numa primeira fase, foi efetuada uma análise qualitativa destinada a compreender o enquadramento institucional, regulatório e operacional do mercado de combustíveis brancos. Esta análise incluiu a realização de sessões de trabalho com representantes da ENSE e DGEG, bem como a recolha e análise de informação pública relevante, incluindo estatísticas de importação, dados de preços de combustíveis e relatórios setoriais.
- Com base nesta informação, procedeu-se à identificação conceptual de potenciais mecanismos de irregularidades operacionais e regulatórias, bem como das principais vulnerabilidades associadas ao funcionamento do mercado.

### 2. Quantificação do impacto dos fenómenos identificados

- Numa segunda fase, foram desenvolvidas estimativas quantitativas com o objetivo de avaliar o impacto potencial dos fenómenos identificados. Em particular, foram consideradas as potenciais perdas de receita associadas a ISP e ao IVA, bem como os impactos associados ao eventual incumprimento das obrigações relativas à incorporação de biocombustíveis e à constituição de reservas obrigatórias de combustíveis.

### 3. Conclusões e recomendações

- Por fim, foram sistematizados os principais resultados da análise qualitativa e quantitativa realizada, procedendo-se à elaboração das conclusões do Estudo e à identificação de recomendações orientadas para o reforço da monitorização e da fiscalização das operações de importação terrestre de combustíveis, bem como para o fortalecimento da conformidade fiscal e regulamentar no setor.

# 2

## Enquadramento e contexto regulamentar

---



# 2.1.

## Estrutura de mercado

---



## 2.1. Estrutura de mercado (1/6)

A análise da estrutura do mercado de combustíveis em Portugal constitui um elemento essencial para compreender o funcionamento do setor, permitindo identificar os principais agentes económicos, os respetivos modelos de atuação e as dinâmicas que caracterizam o abastecimento do mercado nacional. Num contexto de mercado liberalizado, coexistem operadores com diferentes níveis de integração na cadeia de valor e distintas estratégias comerciais, contribuindo para um ecossistema competitivo marcado pela diversidade de modelos de negócio.

Paralelamente, o abastecimento do mercado nacional depende, em larga medida, dos fluxos de aprovisionamento de combustíveis, em particular das importações de produtos refinados. Neste contexto, a presente secção visa analisar, numa primeira fase, a tipologia e representatividade dos operadores que atuam no mercado português e, posteriormente, os principais fluxos de importação de combustíveis e os mecanismos de controlo associados à sua circulação.

### 2.1.1. Perfil dos diferentes operadores no mercado (1/6)

O mercado português de combustíveis caracteriza-se por ser um mercado liberalizado, *i.e.*, os preços dos combustíveis são definidos livremente, sendo, no entanto, monitorizados pela ERSE. Este mercado é caracterizado por uma forte heterogeneidade de operadores, refletindo-se na coexistência de diferentes modelos de negócio, graus de integração na cadeia de valor e estratégias de posicionamento.

De acordo com a Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos (“ERSE”)<sup>2</sup> o mercado de combustíveis é assegurado por operadores com características diferenciadas, podendo ser agregados em 4 grupos distintos:

- i. Companhias de bandeira: entidades com forte presença no mercado a nível nacional, estando fortemente associadas à indústria petrolífera, nomeadamente a Galp Energia, SGPS, S.A. (“Galp”), Repsol Portuguesa, Lda. (“Repsol”), BP Portugal - Comércio de Combustíveis e Lubrificantes S.A. (“BP”), Moeve Comercial Portuguesa, Lda. (conjuntamente designadas por “Moeve”) e Prio, SGPS, S.A. (“Prio”)<sup>3</sup>.
- ii. Companhias *low-cost*: conjunto de operadores, tendencialmente de menor dimensão, com atuação tendencialmente regional. Distinguem-se por estruturas operacionais mais simplificadas e diferenciam-se através de uma oferta de combustíveis mais económica;
- iii. Hipermercados: operadores que integram a comercialização de combustíveis líquidos na sua estratégia de retalho, disponibilizando postos nas imediações das suas superfícies comerciais. Beneficiando do seu modelo de negócio, apresentam, em regra, propostas mais económicas;

<sup>2</sup>ERSE: *Análise do mercado de combustíveis líquidos rodoviários - 2018/2020*

<sup>3</sup>Embora a Prio seja considerada como companhia *low-cost* pela ERSE, para efeitos do presente Estudo a mesma é integrada no grupo das companhias de bandeira, tendo em consideração a sua dimensão atual e presença no SPN.

## 2.1. Estrutura de mercado (2/6)

### 2.1.1. Perfil dos diferentes operadores no mercado (2/6)

- iv. Independentes: conjunto de postos de abastecimento que não se enquadram de forma clara nos grupos supramencionados. Incluem marcas com menor cobertura e visibilidade, revendedores com marca própria e postos sem insígnia comercial distintiva. Em regra, não se diferenciam de forma significativa ao nível de preços face às companhias de bandeira, posicionando-se como operadores autónomos.

No que respeita à expressividade de postos de combustível em Portugal Continental<sup>4</sup>, as companhias de bandeira destacam-se fortemente, com a Galp a representar 22,16% do total de postos de combustível no Período de referência, seguida pela Repsol com 14,85%. No mesmo período, é ainda de destacar a forte presença de Independentes no mercado, representando 21,99% do total de postos de combustíveis, tal como apresentado na tabela seguinte.

Operador	2023		2024		2025	
	# Postos	% do total	# Postos	% do total	# Postos	% do total
BP	473	14,56%	466	14,46%	433	13,89%
Galp	727	22,38%	706	21,90%	692	22,19%
Hipermercados	305	9,39%	310	9,62%	306	9,81%
Independentes	748	23,02%	689	21,38%	673	21,58%
Moeve	256	7,88%	252	7,82%	252	8,08%
Outros	28	0,86%	32	0,99%	44	1,41%
Prio <sup>5</sup>	244	7,51%	293	9,09%	238	7,63%
Repsol	468	14,40%	475	14,74%	480	15,39%
<b>Total</b>	<b>3.249</b>	-	<b>3.223</b>	-	<b>3.118</b>	-

**Tabela 1.** N.º de postos de combustível em Portugal Continental

Fonte: EPCOL - Site institucional | Esclarecimentos Associados EPCOL

<sup>4</sup>Nº de Postos de Abastecimento de Combustíveis em Portugal - EPCOL

<sup>5</sup>O número total de postos de combustível é respeitante à Prio bem como aos postos de combustível da marca Shell, ambos administrados pelo mesmo grupo empresarial (Grupo DISA).

## 2.1. Estrutura de mercado (3/6)

### 2.1.1. Perfil dos diferentes operadores no mercado (3/6)

Estes operadores integram a cadeia de valor referente ao processo de importação e comercialização de combustíveis, sendo esta composta por 4 eixos distintos, (i) aprovisionamento, (ii) refinação, (iii) logística e (iv) retalho, tal como apresentado em detalhe de seguida.



*Imagem 1. Cadeia de valor dos combustíveis líquidos*













*Fonte: ERSE: Análise do mercado de combustíveis líquidos rodoviários - 2018/2020*

Com exceção da etapa de refinação, a qual é efetuada no mercado nacional em exclusivo pela Galp, na refinaria localizada no Porto de Sines, os restantes operadores encontram-se distribuídos por um ou mais dos eixos remanescentes da cadeia de valor, desde a importação até à comercialização efetiva de combustíveis líquidos. Para além do modelo de venda direta ao público, existem operadores cuja atividade se centra exclusivamente nas etapas de importação e distribuição de combustíveis. Apesar de não intervirem na fase de comercialização direta, estes operadores desempenham um papel relevante na cadeia de valor, estando igualmente sujeitos ao cumprimento das obrigações legais e regulamentares aplicáveis, nomeadamente no que respeita ao pagamento de ISP, à constituição de reservas e ao reporte das quantidades movimentadas.

## 2.1. Estrutura de mercado (4/6)

### 2.1.1. Perfil dos diferentes operadores no mercado (4/6)






A importação de combustíveis brancos é proveniente em larga escala, no Período de referência, sobretudo da Europa (representando cerca de 90,55%) , mas também com pontos de origem na América (representando cerca de 0,84%), Ásia (representando cerca de 3,59%) e África (representando cerca de 1,25%) ainda que, com menor expressividade, tal como apresentado nas tabelas seguintes.

País de origem	2023		2024		2025 <sup>6</sup>	
	Volume	% total	Volume	% total	Volume	% total
 Bélgica	21.777	1,43%	16 542	1,44%	51 069	3,68%
 Emiratos Árabes Unidos	105.414	6,92%	-	-	-	-
 Espanha	1.028.005	67,51%	959.535	83,31%	820 987	59,17%
 Estados Unidos	43 .607	2,86%	-	-	-	-
 França	-	-	210	0,02%	49 625	3,58%
 Índia	-	-	-	-	195 614	14,10%
 Itália	32.981	2,17%	-	-	-	-
 Koweit	40.031	2,63%	-	-	-	-
 Omã	40.808	2,68%	-	-	-	-
 Países Baixos	178.400	11,72%	175.501	15,24%	187 371	13,50%
 Reino Unido	31.751	2,09%	-	-	17 983	1,30%
 Togo	-	-	-	-	64 832	4,67%
<b>Total</b>	<b>1.522.774</b>	<b>-</b>	<b>1.151.788</b>	<b>-</b>	<b>1.387.481</b>	<b>-</b>

**Tabela 2. Importação de gasóleo por país de origem - Unidade de medida: tonelada**

Fonte: DGEG - Importações de combustível - 2023-2025

<sup>6</sup>As quantidades relativas ao ano de 2025 foram obtidas de forma preliminar pela DGEG, podendo não representar, desta forma, dados finais.

País de origem	2023		2024		2025 <sup>6</sup>	
	Volume	% total	Volume	% total	Volume	% total
 Bélgica	29.955	8,72%	-	-	21.974	4,54%
 Espanha	199.934	58,21%	213.989	71,40%	354.923	73,31%
 França	236	0,07%	1.259	0,42%	1.408	0,29%
 Países Baixos	105.391	30,68%	84.452	28,18%	105.819	21,86%
 Reino Unido	7.966	2,32%	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>343.482</b>	<b>-</b>	<b>299.700</b>	<b>-</b>	<b>484.124</b>	<b>-</b>

**Tabela 3. Importação de gasolina por país de origem - Unidade de medida: tonelada**

Fonte: DGEG - Importações de combustível - 2023-2025

## 2.1. Estrutura de mercado (5/6)

### 2.1.1. Perfil dos diferentes operadores no mercado (5/6)

Da análise à Tabela 2., verifica-se que a importação de gasóleo provém essencialmente de Espanha, responsável por cerca de 69,14% do volume total no Período de referência, seguida pelos Países Baixos, com 13,33%. A maioria dos outros países contribui com volumes menores, mantendo a importação concentrada nos principais parceiros estratégicos.

Em linha com o observado na Tabela 2, Espanha mantém-se como principal fornecedor de gasolina, no Período de referência, com uma participação expressiva de 68,20% no total importado, seguida pelos Países Baixos com 26,23%, tal como é possível observar na Tabela 3. Embora os volumes dos restantes países sejam residuais, observa-se um padrão consistente com as importações de gasóleo, a qual se concentra maioritariamente nestes dois parceiros estratégicos (Espanha e Países Baixos), refletindo a persistência das relações comerciais predominantes no abastecimento de combustíveis brancos.

No âmbito das operações de circulação de produtos sujeitos a Impostos Especiais de Consumo (“IEC”), como é o caso da importação de combustíveis dentro da União Europeia (“UE”), a Diretiva 2020/262/UE e o Regulamento 2022/1636/UE, bem como o Código de IEC, estabelecem um conjunto de mecanismos e documentos digitais obrigatórios que visam assegurar o controlo, a rastreabilidade e a transparência dos movimentos intracomunitários entre Estados-membros, dos quais se destacam:

- Documento Administrativo Eletrónico (“e-DA”): acompanha o transporte de produtos sujeitos a impostos especiais de consumo, como o gasóleo e gasolina, permitindo registar e controlar em tempo real a movimentação destes produtos, garantindo que as cargas estão documentadas e que os impostos devidos serão cobrados devidamente no país de destino, permitindo assegurar a rastreabilidade e o cumprimento das obrigações fiscais e legais;
- Declaração de Introdução ao Consumo Eletrónica (“e-DIC”): formaliza a entrada de produtos sujeitos a IEC em território nacional para efeitos de tributação, permitindo o cálculo e cobrança do ISP e IVA aplicáveis, garantindo que a importação é efetuada de forma regular. É fundamental para o controlo fiscal e para o cumprimento de normas europeias e nacionais em matéria de importação de combustíveis;
- Excise Movement and Control System (“EMCS”): sistema informatizado que permite o acompanhamento, em tempo real, da circulação de produtos sujeitos a IEC, em regime de suspensão do imposto dentro da UE. Garante que todas as movimentações intracomunitárias são previamente autorizadas e monitorizadas pelas autoridades fiscais, assegurando a conformidade regulamentar desde o país de origem até ao momento de Introdução ao Consumo no país de destino.

## 2.1. Estrutura de mercado (6/6)

---

### 2.1.1. Perfil dos diferentes operadores no mercado (6/6)

No contexto das importações de combustíveis brancos, de acordo com a EPCOL<sup>7</sup>, têm sido registadas, na área da fronteira com Espanha, operações de importação de gasóleo e gasolina com documentação de transporte incompleta ou inexata e possíveis incumprimentos fiscais, incluindo o não pagamento do ISP e do IVA, bem como das exigências de incorporação de biocombustíveis, gerando distorções no mercado, impactos na receita fiscal e desafios ao cumprimento das metas ambientais no setor petrolífero português.

<sup>7</sup><https://www.epcol.pt/noticias/fraude-na-importacao-de-combustiveis-continua-a-distorcer-o-mercado-e-a-lesar-os-contribuintes-e-o-ambiente/2011>

# 2.2

## Enquadramento regulamentar

---



## 2.2. Enquadramento regulamentar (1/10)

O funcionamento do mercado de combustíveis encontra-se enquadrado por um conjunto abrangente de instrumentos legislativos e regulamentares, de natureza fiscal, energética e ambiental, que estabelecem as regras aplicáveis à sua introdução, comercialização e monitorização no mercado nacional. Este enquadramento resulta, em grande medida, da articulação entre o direito da UE e a sua transposição para o ordenamento jurídico nacional, definindo obrigações específicas para os operadores que atuam no setor.

Neste contexto, assumem particular relevância os regimes fiscais aplicáveis aos combustíveis, designadamente o ISP e o IVA, bem como os instrumentos regulatórios associados à incorporação de biocombustíveis e à constituição de reservas obrigatórias de combustível, enquanto mecanismos orientados para objetivos de política energética, ambiental e de segurança do abastecimento.

A presente secção apresenta, assim, o enquadramento regulamentar aplicável ao setor dos combustíveis em Portugal, analisando os principais instrumentos fiscais e regulatórios que condicionam o funcionamento do mercado e as obrigações impostas aos operadores económicos.

### 2.2.1. Fiscal - ISP (1/4)

O ISP é definido e regulado pelo Código dos IEC (CIEC) como um imposto com incidência sob a comercialização de combustíveis, procurando alinhar a política fiscal com os objetivos de descarbonização e de transição energética para opções mais sustentáveis. Trata-se de um imposto pertencente à categoria dos IEC, que visa tributar os contribuintes em função dos custos que determinadas categorias de bens acarretam, nomeadamente em termos ambientais e de saúde pública, como é o caso dos combustíveis brancos.

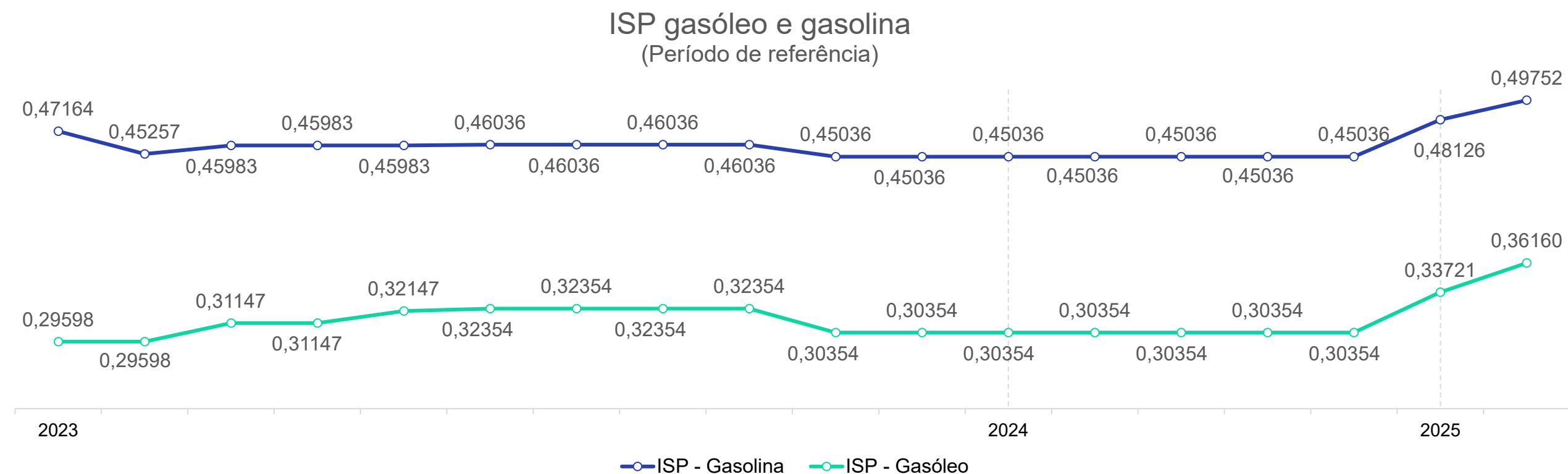
No caso das importações intracomunitárias de combustíveis, a Diretiva 2020/262/CE estabelece a suspensão do imposto desde o momento da sua aquisição no país de origem, até ao momento da sua introdução ao consumo (IC), momento a partir do qual o imposto se torna exigível. Nos termos da referida Diretiva, entende-se como IC:

- i. A saída, mesmo que irregular, de produtos de um regime de suspensão do imposto;
- ii. A detenção fora de um regime de suspensão do imposto de produtos sujeitos a IEC caso o imposto especial de consumo não tenha sido cobrado;
- iii. A produção, mesmo irregular, de produtos sujeitos a IEC fora de um regime de suspensão do imposto;
- iv. A importação, mesmo irregular, de produtos sujeitos IEC, a menos que esses produtos sejam colocados, imediatamente após a importação, num regime de suspensão do imposto.

## 2.2. Enquadramento regulamentar (2/10)

### 2.2.1. Fiscal - ISP (2/4)

Em Portugal, a taxa unitária do ISP é definida e atualizada periodicamente pelo Governo através de portarias, nos termos legais previstos no próprio Código dos IEC, normalmente em resposta à evolução dos preços internacionais dos combustíveis ou a necessidades orçamentais específicas. Importa referir que, em adição à taxa unitária de ISP aplicável aos combustíveis brancos, é previsto ainda no Código dos IEC o adicionamento de uma taxa sobre as emissões de dióxido de carbono (“Taxa de carbono”), com o objetivo de penalizar combustíveis mais poluentes e incentivar alternativas ambientalmente mais favoráveis.



**Gráfico 1.** ISP aplicável aos combustíveis brancos no Período de referência - Unidade de medida: €/Litro

Fonte: Portarias relativas ao ISP emitidas pelo Governo português no Período de referência (vide Anexo I)

Da análise ao Gráfico 1, relativamente à evolução dos preços, ao longo do Período de referência, verifica-se o seguinte:

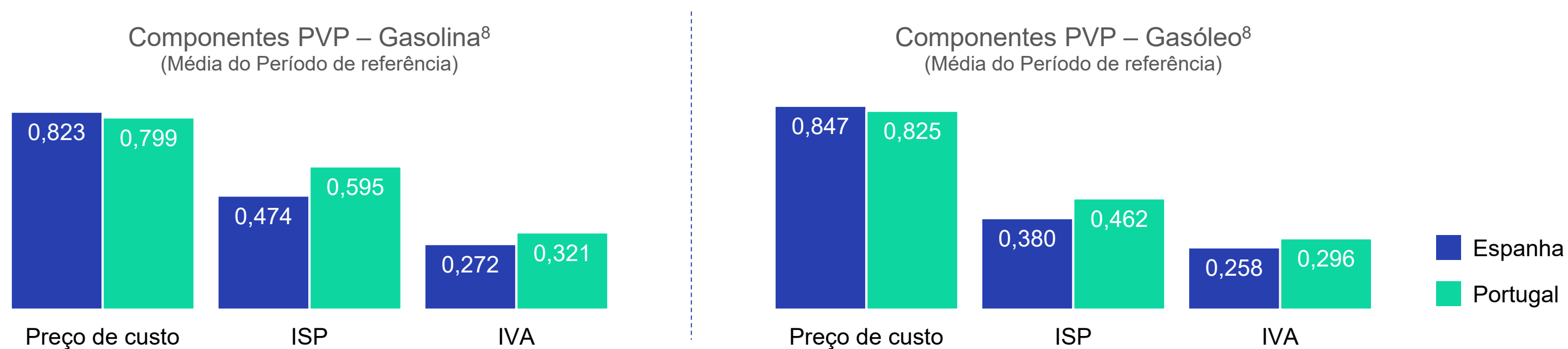
- i. Em 2023, o nível de ISP aplicado à gasolina manteve-se relativamente estável, registando pequenas oscilações em torno dos 0,46€/L. Em contraste, o ISP aplicado ao gasóleo apresentou alguma variação ao longo do ano, com valores a oscilar entre 0,296€/L e 0,324€/L;

## 2.2. Enquadramento regulamentar (3/10)

### 2.2.1. Fiscal - ISP (3/4)

- ii. Ao longo de 2024, é evidenciada uma estabilização dos valores do imposto para ambos os combustíveis, fixando-se em 0,45036€/L para a gasolina e 0,30354€/L para o gasóleo;
- iii. Em 2025, observou-se um aumento dos níveis de ISP, atingindo 0,49752€/L na gasolina e 0,36160€/L no gasóleo, correspondendo aos valores mais elevados do Período de referência.

Comparando com o mercado espanhol, no domínio dos IEC sobre os produtos petrolíferos, previstos na Lei espanhola 38/1992, modificada pela Lei 53/2002, verifica-se que ao nível do ISP, o seu homólogo espanhol, o *“Impuesto especial sobre carburantes”*, é significativamente inferior, resultando num valor de mercado, e, de modo correspondente, num Preço de Venda ao Público (“PVP”) dos combustíveis mais baixo comparativamente com Portugal.



**Gráfico 2.** ISP aplicável aos combustíveis brancos no Período de referência - Unidade de medida:€/Litro

Fonte: Gobierno de España: Precios de carburantes y combustibles comparación 2024-225, 2023-2024, 2022-2023; DGEG

<sup>8</sup>O valor de ISP apresentado nas componentes do PVP, inclui, para além do valor do próprio imposto, o respetivo valor da Taxa de carbono

## 2.2. Enquadramento regulamentar (4/10)

### 2.2.1. Fiscal - ISP (4/4)

Da análise ao Gráfico 2 resulta identificada, no Período de referência, uma diferença média entre Portugal e Espanha de 0,145€ e 0,099€, no PVP da gasolina e gasóleo respetivamente. Esta diferença evidencia o peso mais reduzido da carga fiscal espanhola face à portuguesa, quer a nível de ISP quer de IVA, uma vez que observando o preço de custo em ambos os combustíveis, verifica-se que o valor espanhol é superior em ambos os casos, não obstante analisando o peso da carga fiscal, no PVP, verifica-se uma diferença de 5,87% no caso da gasolina, e de 4,90% no caso do gasóleo, tal como refletido na tabela seguinte:

Componente	Gasolina			Gasóleo		
	Espanha	Portugal	Diferença	Espanha	Portugal	Diferença
Preço de custo	0,823	0,799	0,024	0,847	0,825	0,021
ISP <sup>9</sup>	0,474	0,595	- 0,121	0,380	0,462	- 0,082
IVA	0,272	0,321	- 0,048	0,258	0,296	- 0,038
PVP	1,569	1,714	- 0,145	1,485	1,584	0,099
% de impostos no PVP	47,56%	53,43%	- 5,87%	42,99%	47,88%	- 4,90%

**Tabela 4.** Diferenças entre componentes incluídas no Preço de Venda ao Público - Unidade de medida:€/Litro

Fonte: Gobierno de España: Precios de carburantes y combustibles comparación 2024-225, 2023-2024, 2022-2023

<sup>9</sup>O valor de ISP apresentado nas componentes do PVP, inclui, para além do valor do próprio imposto, o respetivo valor da Taxa de carbono

## 2.2. Enquadramento regulamentar (5/10)

### 2.2.2. Fiscal - IVA (1/2)

O IVA apresenta-se como um imposto geral sobre o consumo, de natureza plurifásica, harmonizado a nível Europeu através da Diretiva 2006/112/CE, a qual estabelece o quadro jurídico comum aplicável nos Estados-membros da UE, definindo as regras em matéria de incidência objetiva e subjetiva, facto gerador, exigibilidade, base tributável, taxas e direito à dedução. A nível nacional, o regime do imposto é estabelecido no Código do IVA, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 394-B/84, com as sucessivas alterações introduzidas, que transpõe a Diretiva 2006/112/CE.

Enquanto imposto plurifásico, o IVA incide sobre o valor acrescentado, do bem ou serviço transacionado, em cada fase do circuito económico, sendo liquidado pelos sujeitos passivos intervenientes nas diversas etapas da cadeia de produção e comercialização, mas suportado, em termos económicos, pelo consumidor final. O seu funcionamento assenta no método do crédito de imposto, que permite aos sujeitos passivos deduzirem o IVA suportado a montante ao IVA liquidado a jusante, garantindo que a tributação efetiva recai apenas sobre o consumo final.

Nos termos do Código do IVA, estão sujeitas a imposto as transmissões de bens efetuadas a título oneroso por um sujeito passivo agindo como tal no território nacional, as prestações de serviços, as aquisições intracomunitárias de bens e as importações. No contexto específico do setor dos combustíveis, importa distinguir entre aquisições intracomunitárias e importações provenientes de países terceiros. Nas operações intracomunitárias vigora o princípio da tributação no Estado-Membro de destino, segundo o qual as transmissões intracomunitárias de bens são isentas no Estado-Membro de origem, sendo o imposto devido no Estado-Membro onde ocorre a chegada dos bens. Assim, numa aquisição intracomunitária de combustíveis com destino a Portugal, estes são adquiridos com IVA isento ao fornecedor, cabendo ao adquirente proceder à autoliquidação do imposto território nacional, mediante aplicação do mecanismo de inversão do sujeito passivo. O imposto é liquidado à taxa normal prevista no artigo 18.º do CIVA, atualmente fixada em 23,00% no território do Continente.

A articulação entre o IVA e o ISP assume especial relevância na análise da carga fiscal incidente sobre os combustíveis, uma vez que, embora sejam impostos de natureza distinta, existe uma interligação direta na determinação da base tributável. O Artigo 78.º da Diretiva 2006/112/CE estabelece que o valor tributável do IVA inclui, entre outros, as taxas e demais encargos, com exceção do próprio IVA, sendo que a nível nacional é previsto no Artigo 16.º do Código do IVA, que o valor tributável das transmissões de bens integra os impostos e outras imposições devidas antes ou no momento da operação. Deste modo, no caso específico dos combustíveis, o montante ISP, incluindo o adicionamento relativo à taxa de carbono, integra a base de incidência do IVA, sendo este calculado sobre um valor que já incorpora aquele IEC, o que potencia o efeito acumulado da tributação indireta no preço final suportado pelo consumidor.

## 2.2. Enquadramento regulamentar (6/10)

### 2.2.2. Fiscal - IVA (2/2)

No plano comparativo, importa atender ao enquadramento legal aplicável em Espanha, principal origem das importações de combustíveis realizadas por operadores nacionais. O regime jurídico do IVA encontra-se espelhado na Lei 37/1992, a qual estabelece, no seu Artigo 90.º, a aplicação da taxa normal de 21,00% às transmissões de bens, nomeadamente os combustíveis, em contraste com a taxa de 23,00% aplicável em território nacional. Esta diferença de dois pontos percentuais traduz-se numa menor carga de IVA em Espanha na fase de consumo interno, importando sublinhar que, nas aquisições intracomunitárias com destino a Portugal, vigora o princípio da tributação no Estado-Membro de destino, pelo que o combustível adquirido a um operador espanhol é tributado à taxa portuguesa de 23,00%, mediante o mecanismo de autoliquidação.

Assim, a diferença de taxas apenas produz efeitos diretos na formação do preço final quando o consumo ocorre em território espanhol. Ainda assim, num contexto de mercados transfronteiriços e de concorrência entre operadores, a existência de uma taxa normal inferior em Espanha pode contribuir para um enquadramento fiscal globalmente mais favorável, com potenciais reflexos na competitividade relativa dos preços praticados junto do consumidor final.

### 2.2.3. Incorporação de Biocombustíveis (1/3)

A incorporação de biocombustíveis assume um papel central na estratégia europeia de descarbonização do setor dos transportes, constituindo um dos principais instrumentos para o cumprimento das metas de energia renovável definidas pela UE. A Diretiva 2018/2001/UE (“RED II”) estabeleceu objetivos progressivos de incorporação de biocombustíveis nos combustíveis fósseis, com metas desde 2022 até 2029, definindo critérios de sustentabilidade que limitam o recurso a culturas alimentares e introduzindo mecanismos de monitorização e certificação para garantir conformidade ambiental e rastreabilidade.

A RED II foi posteriormente revista pela Diretiva 2023/2413/UE (“RED III”), no sentido de reforçar substancialmente a ambição da UE no que respeita à incorporação de biocombustíveis nos combustíveis fósseis. Entre as principais alterações destacam-se:

- Aumento das metas de energia renovável: fixação de um mínimo de 42,50% de energia renovável até 2030, com recomendação coletiva de 45,00%;
- Metas mais exigentes de incorporação de biocombustíveis: introdução de limites mais restritivos para biocombustíveis provenientes de culturas alimentares, incentivando o recurso a biocombustíveis avançados, *i.e.*, biocombustíveis produzidos a partir de matérias-primas não alimentares (e.g., óleo usado de cozinha, resíduos de madeira, algas, entre outros);

## 2.2. Enquadramento regulamentar (7/10)

### 2.2.3. Incorporação de Biocombustíveis (2/3)

- Reforço da sustentabilidade e rastreabilidade: critérios mais rigorosos, obrigatoriedade de auditorias e monitorização detalhada para redução de riscos de fraude, dupla contagem e incumprimento;
- Promoção da inovação: estímulo à utilização de biocombustíveis de segunda geração (e.g., bioetanol produzido a partir de palha; biodiesel produzido a partir de óleos residuais ou de algas), orientando as políticas nacionais para produtos mais sustentáveis.

Em Portugal, a RED II foi transposta através do Decreto-Lei n.º 84/2022, definindo metas progressivas de incorporação de biocombustíveis em território nacional. No âmbito do processo de transposição da RED III, foi submetido a consulta pública em 2025 o projeto de lei com a referência DL\_XXV\_2025 que propõe o reforço significativo das metas nacionais de incorporação de biocombustíveis, refletindo a ambição europeia de 2030.

Na tabela seguinte apresentam-se, de forma comparativa, os valores nacionais previstos pela transposição da RED II e os valores propostos de acordo com o projeto de transposição da RED III, incluindo os anos estratégicos e os anos para os quais a diretiva europeia estabelece metas indicativas.

Ano <sup>10</sup>	Meta RED II (Decreto-Lei n.º 84/2022)	Meta RED III (proposta de transposição)
2022	11,00%	11,00%
2023	11,50%	11,50%
2025	13,00%	13,00%
2027	14,00%	19,00%
2029	16,00%	25,00%
2030	-	28,00%

**Tabela 5.** Metas de incorporação de biocombustíveis

Fonte: Diretiva 2023/2413/UE e Diretiva 2023/2413/UE

<sup>10</sup>As metas nacionais de incorporação de biocombustíveis são definidas apenas para anos estratégicos, que servem como referência para reporte e fiscalização. Os anos intermédios (e.g., 2024, 2026 e 2028) não têm valores específicos definidos

## 2.2. Enquadramento regulamentar (8/10)

### 2.2.3. Incorporação de Biocombustíveis (3/3)

No âmbito do regime de promoção de combustíveis renováveis nos transportes, e com o objetivo de assegurar a monitorização e fiscalização do cumprimento das metas de incorporação de biocombustíveis previstas na RED II, e transpostas para o ordenamento jurídico nacional pelo Decreto-Lei n.º 84/2022, foi implementado em Portugal um sistema de Títulos de Biocombustível (“TdB”). Estes títulos constituem certificados eletrónicos que comprovam a colocação no consumo de biocombustíveis sustentáveis, permitindo contabilizar e verificar o contributo dos operadores económicos para o cumprimento das metas nacionais de incorporação de energia renovável no setor dos transportes. Nos termos do referido diploma, a emissão de um TdB ocorre quando é incorporada uma tonelada equivalente de petróleo (“Tep”) de biocombustível destinada ao consumo nacional. Os títulos têm uma validade de dois anos e podem ser livremente transacionados entre operadores económicos, constituindo um instrumento de mercado que permite aos operadores cumprir as suas obrigações legais, quer através da incorporação direta de biocombustíveis, quer através da aquisição de títulos emitidos por Outros operadores.

O regime prevê ainda um mecanismo de incentivo à utilização de matérias-primas mais sustentáveis, sendo que quando os biocombustíveis são produzidos a partir de resíduos ou detritos orgânicos, pode aplicar-se o mecanismo de “dupla contagem”, que permite a emissão de dois TdB por cada Tep efetivamente incorporada. Este mecanismo pode gerar um excedente de títulos no mercado, possibilitando a sua posterior transação entre operadores. Tal excedente assume particular relevância para os operadores que introduzam no consumo combustíveis com níveis de incorporação inferiores aos obrigatórios, permitindo-lhes adquirir TdB adicionais para efeitos de cumprimento das metas regulamentares.

Para efeitos de determinação do montante das compensações devidas em caso de TdB insuficientes, o Artigo 52.º do Decreto-Lei n.º 84/2022, estabelece um mecanismo de reporte anual por parte dos produtores e importadores de combustíveis à DGEG, até 30 de janeiro de cada ano, de informação relativa às faturas emitidas no âmbito do fornecimento de combustíveis no mercado nacional, incluindo os respetivos títulos associados. Com base nessa informação, é determinado o valor aplicável às compensações devidas por eventuais títulos em falta. Neste contexto, o Despacho n.º 21/DGEG/2024, de 1 de agosto, fixa em 1 760€ o montante da compensação a pagar por cada TdB não apresentado para efeitos de cumprimento das obrigações legais, com efeitos retroativos a 1 de março de 2023.

## 2.2. Enquadramento regulamentar (9/10)

### 2.2.4. Reservas de combustível (1/2)

As reservas obrigatórias de combustíveis constituem um instrumento fundamental da política de segurança energética, assegurando que o país dispõe de stocks suficientes de produtos petrolíferos para responder a eventuais perturbações no abastecimento internacional, crises geopolíticas ou disrupções logísticas no mercado energético. No contexto da UE, esta obrigação decorre da Diretiva 2009/119/CE, que estabelece que todos os Estados-Membros devem manter reservas mínimas de petróleo bruto e produtos petrolíferos equivalentes a pelo menos 90 dias de consumo interno médio diário, calculado com base no consumo observado no ano anterior. Este mecanismo visa garantir a capacidade de resposta dos Estados-Membros em potenciais situações de emergência energética, assegurando a continuidade do abastecimento ao mercado.

A nível nacional estas exigências encontram-se refletidas no Decreto-Lei n.º 165/2013, que estabelece o regime jurídico das reservas estratégicas e de segurança de petróleo e produtos petrolíferos. Nos termos deste diploma, o sistema nacional de reservas assenta em duas componentes principais:

- i. Reservas de segurança: conjunto de reservas de petróleo bruto e de produtos petrolíferos que devem ser mantidas pelos operadores obrigados, podendo ser mobilizadas para introdução no mercado quando tal seja determinado pelo membro do Governo responsável pela área da energia, em situações de perturbação grave do abastecimento. Para efeitos de monitorização e controlo, os operadores obrigados devem reportar mensalmente à ENSE as quantidades de reservas detidas, incluindo reservas armazenadas por terceiros, a sua localização e os volumes de combustíveis introduzidos no mercado nacional. Os operadores obrigados, ou seja, as entidades que introduzem combustíveis no mercado nacional, podem cumprir esta obrigação de duas formas:
  - a. Constituição direta de reservas próprias, utilizando produtos armazenados em instalações próprias;
  - b. Armazenamento através de terceiros, desde que estas reservas correspondam aos níveis mínimos legais, estejam fisicamente disponíveis e acessíveis, e cumpram todos os requisitos legais aplicáveis.
- ii. Reservas estratégicas: correspondem à parcela das reservas de segurança cuja constituição e gestão são asseguradas diretamente pela ENSE, funcionando como um instrumento centralizado de garantia adicional da segurança do abastecimento nacional, tendo como principal finalidade reforçar a capacidade de resposta do Estado português em situações de crise energética ou perturbações graves no abastecimento de combustíveis.

## 2.2. Enquadramento regulamentar (10/10)

### 2.2.4. Reservas de combustível (2/2)

As quantidades mínimas de reservas de segurança a que se encontram sujeitos os operadores obrigados correspondem a 90 dias do consumo médio diário no ano anterior. De referir que os operadores que se encontrem a iniciar atividade em território nacional e que, por esse facto, não tenham efetuado qualquer introdução no mercado nacional de combustível no ano precedente, devem apresentar uma estimativa das introduções no mercado nacional por categoria de produto no ano em que iniciam a atividade e constituir reservas com base nessa estimativa.

O Decreto-Lei n.º 165/2013 estabelece um regime sancionatório para o incumprimento das obrigações de constituição, manutenção e reporte das reservas obrigatórias. As infrações podem resultar quer da não constituição das reservas mínimas, quer da ausência de reporte à ENSE. As coimas aplicáveis variam consoante se trate de pessoas singulares ou coletivas, conforme a tabela seguinte:

Tipologia de incumprimento	Pessoas singulares	Pessoas coletivas
Constituição de reservas	1.500 – 3.740€	20.000 – 44.891€
Ausência de reporte	250 – 3.740€	2.500 – 35.000€

*Tabela 6. Regime sancionatório - Incumprimento na constituição e reporte de reservas*

Fonte: Decreto-Lei n.º 165/2013

Os encargos associados às reservas estratégicas são pagos pelos operadores obrigados com base na tonelada de combustível equivalente (“ton.coe”) introduzida no mercado nacional. O valor unitário dos encargos por categoria de produto, aplicável para o Período de referência, foi definido pela ENSE através de Despacho para o efeito, numa base anual, sendo apresentado na tabela seguinte:

Tipologia de incumprimento	2023 (€/ton.coe)	2024 (€/ton.coe)	2025 (€/ton.coe)
Categoria A: Gasolina	2,50	3,14	3,14
Categoria B: Gasóleo	2,50	3,14	3,14
Categoria C: Fuelóleos	2,50	3,14	3,14

*Tabela 7. Regime sancionatório - Incumprimento na constituição e reporte de reservas*

Fonte: 2023 - Despacho n.º 6874/2023; 2024 - Despacho n.º 7274/2024; 2025 - Despacho n.º 3620/2025;

# 3

## Visão geral do mercado dos combustíveis em Portugal

---



# 3.1

## Volumes de mercado

---



## 3.1. Volumes de mercado (1/13)

A presente secção tem como objetivo enquadrar a análise da evolução do mercado de combustíveis brancos em Portugal, permitindo estabelecer uma caracterização objetiva da dimensão e da dinâmica de atividade deste mercado. Para esse efeito, importa, desde logo, clarificar os principais conceitos utilizados ao longo desta secção, dado que estes correspondem a momentos distintos da cadeia de valor e do enquadramento fiscal aplicável aos combustíveis.

De forma simplificada, os três indicadores considerados na presente análise, nomeadamente (i) introduções ao consumo, (ii) vendas registadas e (iii) preços de venda praticados, refletem diferentes dimensões do funcionamento do mercado:



### 1. Introduções ao consumo:

Correspondem ao momento em que os combustíveis deixam de estar abrangidos pelo regime de suspensão de imposto, tornando-se exigível o pagamento do respetivo ISP. Este momento marca, assim, a entrada formal do combustível no SPN para efeitos fiscais e constitui um indicador direto da atividade logística e fiscal.

### 2. Vendas registadas:

Representam os volumes efetivamente comercializados pelos operadores no mercado, refletindo a procura observada e o nível de atividade comercial ao longo da cadeia de distribuição. Permitem avaliar a atividade económica, identificar tendências de consumo e potenciais desvios em relação às introduções ao consumo.

### 3. Preços de venda praticados:

Referem-se à evolução do PVP, incluindo as suas principais componentes: (i) preço de custo, (ii) ISP e (iii) IVA. Fornecem uma visão sobre o impacto de variações de custos e impostos, permitindo analisar estratégias de precificação e acompanhamento da evolução do mercado.

## 3.1. Volumes de mercado (2/13)

A distinção entre estes conceitos assume particular relevância, uma vez que as IC, as vendas registadas e respetivos preços de venda, refletem momentos distintos, fiscal e económico, da cadeia de valor, originando, por isso, diferenças observáveis entre os respetivos volumes. Tal pode resultar, entre outros fatores, de dinâmicas de gestão de *stocks* por parte dos operadores, de antecipações ou adiamentos nas IC, ou ainda de variações na procura efetiva do mercado. Em particular, as IC podem concentrar-se em determinados períodos por razões de natureza fiscal ou operacional, enquanto as vendas registadas tendem a acompanhar de forma mais direta os padrões de consumo, originando diferenças sistemáticas entre os dois indicadores.

Tendo presente este enquadramento conceptual, a análise apresentada nesta secção procede à caracterização da evolução destes indicadores ao longo do Período de referência, permitindo avaliar a dinâmica recente do mercado de combustíveis brancos em Portugal.

A observação conjunta destes elementos assume particular relevância para a compreensão das dinâmicas inerentes ao mercado de combustíveis. Nomeadamente, os dados relativos às vendas registadas e às IC constituem métricas fundamentais para avaliar o nível de atividade do setor e a forma como os diferentes agentes do mercado respondem ao enquadramento económico e regulamentar vigente, permitindo aprofundar a leitura das principais tendências observadas no mercado português no Período de referência e suportar a caracterização das dinâmicas recentes do SPN.

### 3.1.1. Evolução das introduções ao consumo (1/3)

A comercialização de combustíveis brancos implica, numa fase prévia, a realização da respetiva IC. Este momento assume um papel central no funcionamento do SPN, na medida em que materializa a transição do combustível de um regime suspensivo para o circuito económico e fiscal efetivo. Com efeito, a IC define o instante a partir do qual o produto deixa de beneficiar da suspensão de imposto, tornando-se exigíveis as correspondentes obrigações fiscais e declarativas.

Em regra, os combustíveis permanecem armazenados em depósitos fiscais ou em instalações autorizadas pela AT, operando ao abrigo do regime de suspensão de imposto, previsto pela Diretiva 2020/262/CE. Nestas circunstâncias, o ISP apenas se torna exigível no momento da introdução ao consumo (para maior detalhe, *vide* secção 2.2.1), conferindo a esta etapa um papel determinante na gestão operacional e fiscal dos operadores.

A concretização das IC ocorre no momento em que o combustível é efetivamente disponibilizado para o mercado, desencadeando, as respetivas obrigações declarativas junto da AT. Nos termos do Código dos IEC, esta obrigação é cumprida através da submissão da Declaração de Introdução no Consumo (“e-DIC”), um documento eletrónico que formaliza a saída do combustível do regime suspensivo, e determina a exigibilidade do imposto. Deste modo, a e-DIC constitui o principal instrumento de registo e monitorização das IC, assegurando a rastreabilidade destas operações do ponto de vista fiscal.

## 3.1. Volumes de mercado (3/13)

### 3.1.1. Evolução das introduções ao consumo (2/3)

Desta forma, a análise da evolução das IC assenta nos volumes declarados através deste mecanismo, permitindo acompanhar, de forma consistente, a dinâmica de introdução de combustíveis no mercado ao longo do Período de referência. O gráfico seguinte apresenta a evolução das introduções ao consumo, por trimestre, de gasóleo e gasolina ao longo do Período de referência (no Anexo 2 pode ser encontrada a discriminação das IC de forma mensal).

Introduções ao Consumo de Gasóleo e Gasolina  
(Período de referência)

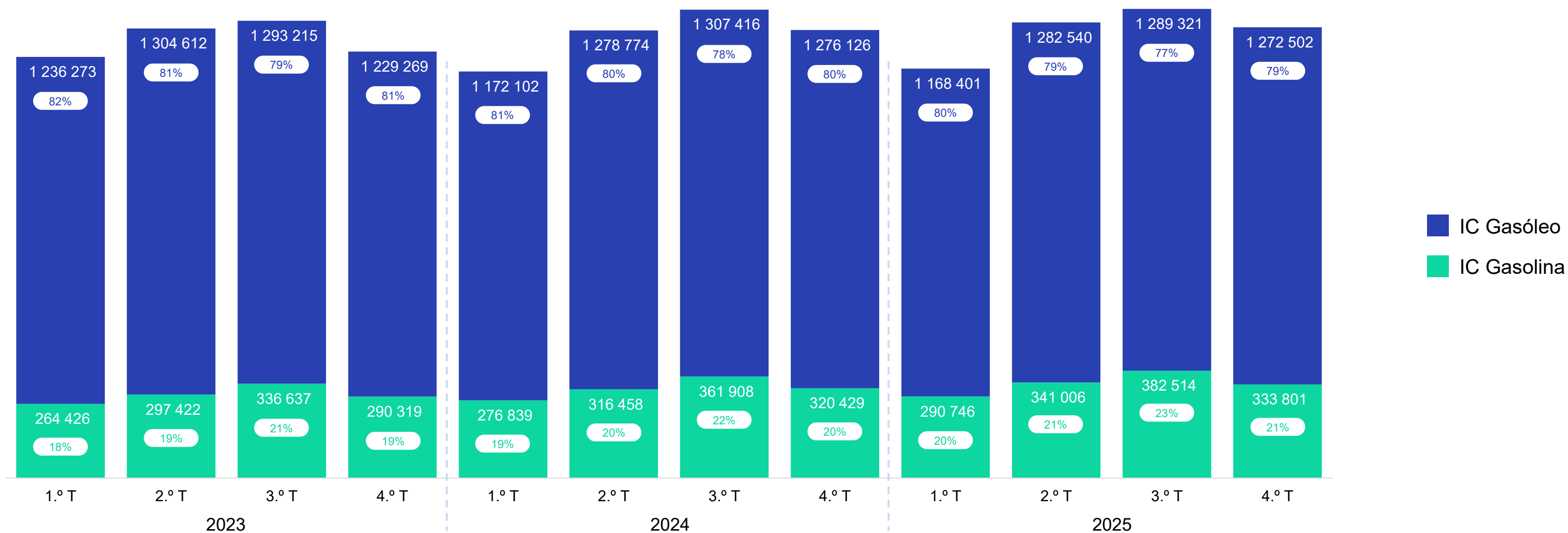


Gráfico 3. Evolução trimestral das IC de combustíveis brancos, no Período de referência – Unidade de medida: toneladas

Fonte: ENSE

## 3.1. Volumes de mercado (4/13)

### 3.1.1. Evolução das introduções ao consumo (3/3)

No Período de referência, registou-se um maior volume de IC no gasóleo, comparativamente com os volumes referentes à gasolina. O gasóleo apresentou um valor médio mensal de 419.738 toneladas, enquanto a gasolina registou um valor médio mensal de 105.903 toneladas.

A análise ao Gráfico 3 revela uma clara sazonalidade no mercado. No Período de referência, os volumes de IC foram tipicamente mais baixos no 1.º e 4.º trimestres, correspondentes aos meses de inverno. Por outro lado, o 2.º e 3.º trimestres, que incluem a primavera e o verão, apresentam consumos tradicionalmente mais elevados, refletindo o aumento da mobilidade e da atividade económica desta época do ano, sendo o máximo de IC atingido sempre no período de verão, *i.e.*, o 3.º trimestre.

Para efeitos do presente Estudo, assume-se como pressuposto metodológico que o montante de IC anual corresponde ao valor máximo de vendas que poderia ser realizado em cada ano. Ou seja, embora não haja um cruzamento direto entre as quantidades de combustível disponíveis para IC e as efetivamente vendidas, considera-se que as vendas esgotariam o inventário anual existente, permitindo que os volumes analisados representem o consumo máximo possível.

Em termos anuais, a evolução dos volumes introduzidos ao consumo revela tendências distintas para os dois tipos de combustível, nomeadamente:

- O gasóleo segue uma trajetória decrescente, com uma redução total de 1,00% entre o início e o fim do Período de referência;
- A gasolina apresenta uma evolução crescente, registando um aumento global de 13,40% entre o início e o fim do Período de referência.

De forma geral, os combustíveis brancos registaram crescimento global, com aumentos totais de 1,74% entre 2023 e 2025.

Esta dinâmica oposta entre gasóleo e gasolina resulta numa alteração gradual da composição do volume total de introdução ao consumo, *i.e.*, a representatividade do gasóleo diminui, passando de 80,99% em 2023 para 78,81% em 2025, enquanto a gasolina aumentou de 19,01% para 21,19%, no Período de referência.

## 3.1. Volumes de mercado (5/13)

### 3.1.2. Evolução das vendas de combustíveis brancos (1/5)

A evolução das vendas de combustíveis brancos assume particular importância, uma vez que representa uma fase mais próxima do consumo final e permite complementar a leitura dos volumes de IC. Após a IC e o respetivo reporte à AT, os combustíveis tornam-se disponíveis para comercialização, refletindo o comportamento do mercado num contexto em que intervêm vários fatores económicos e operacionais. Neste sentido, a análise das vendas pode ser organizada em diferentes componentes que ajudam a estruturar e clarificar a leitura do mercado:

- Fatores que influenciam a evolução das vendas: As vendas incorporam o efeito conjugado de diversos fatores, nomeadamente a sazonalidade, a dinâmica da mobilidade e o contexto económico, refletindo uma maior proximidade ao comportamento real de consumo e permitindo uma caracterização mais direta dos padrões de utilização dos combustíveis rodoviários.
- Papel das vendas na concretização económica e declarativa: As vendas constituem o momento efetivo de concretização da transação económica junto do consumidor final, sendo também o ponto em que se materializa a exigibilidade do IVA (*vide* secção 2.2.2). Assim, o acompanhamento dos volumes vendidos assume relevância tanto numa perspetiva económica como no âmbito do controlo das obrigações declarativas por parte dos operadores que integram o SPN.
- Leitura conjunta das vendas e das IC: A análise combinada das quantidades vendidas e dos volumes introduzidos ao consumo (*vide* secção 3.1.1) reforça a consistência da leitura do mercado, assegura maior robustez na interpretação dos dados e evidencia o alinhamento entre métricas que, embora ocorram em momentos distintos da cadeia de valor, apresentam uma evolução globalmente convergente ao longo do tempo.
- Identificação de padrões temporais de procura: A evolução das vendas ao longo do período analisado permite identificar variações relevantes na distribuição intra-anual, evidenciar a existência de sazonalidade no consumo e detetar períodos de maior e menor intensidade de procura, refletindo a dinâmica anual do mercado.

## 3.1. Volumes de mercado (6/13)

### 3.1.2. Evolução das vendas de combustíveis brancos (2/5)

A análise da evolução das vendas de combustíveis, assenta assim, nos volumes comercializados no Período de referência, permitindo acompanhar, de forma consistente, a dinâmica de consumo de combustíveis no SPN, junto de grossistas e retalhistas. O gráfico seguinte apresenta a evolução das vendas de gasóleo e gasolina ao longo do Período de referência, numa perspetiva trimestral (no Anexo 2 pode ser encontrada a discriminação das vendas numa base mensal).

Vendas de Gasóleo e Gasolina  
(Período de referência)

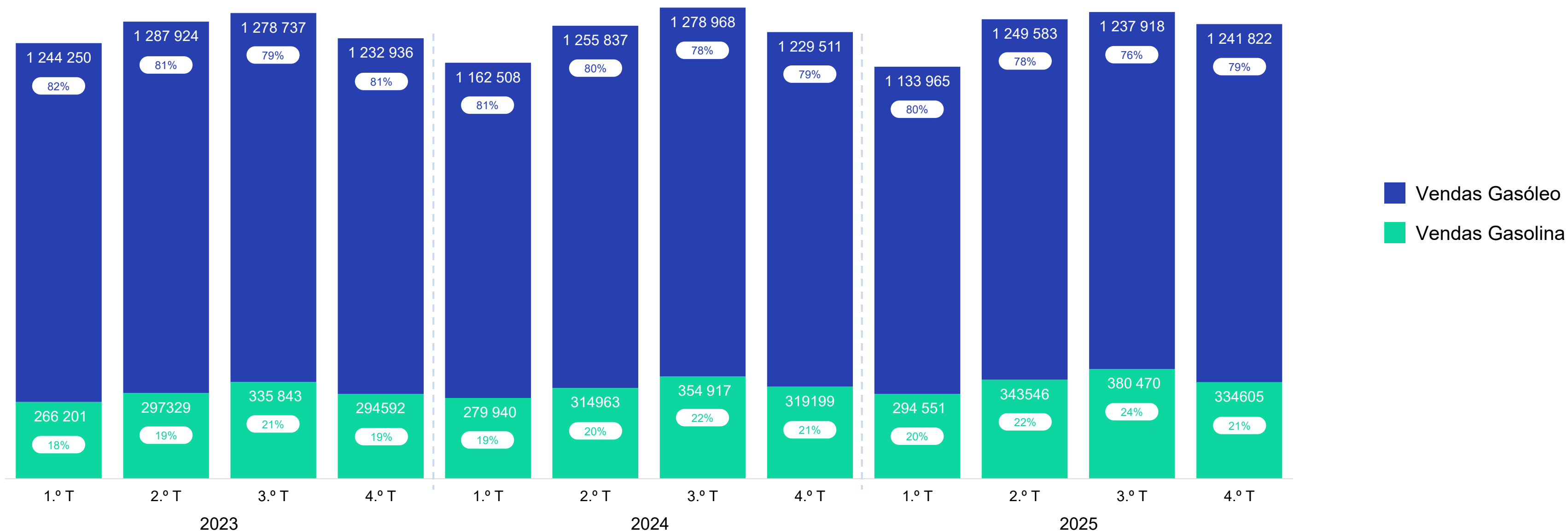


Gráfico 4. Evolução trimestral dos volumes totais de combustíveis brancos, no Período de referência – Unidade de medida:€/Litro

Fonte: DGEG

## 3.1. Volumes de mercado (7/13)

### 3.1.2. Evolução das vendas de combustíveis brancos (3/5)

Tal como verificado nos volumes de IC (*vide* secção 3.1.1), no Período de referência, a análise das vendas evidencia igualmente a sazonalidade do mercado dos combustíveis, verificando-se que os volumes comercializados foram tendencialmente mais baixos no 1.º trimestre, correspondente aos meses de inverno, atingindo o seu pico no 3.º trimestre, durante os meses de verão, caracterizados por níveis mais elevados de mobilidade populacional. Esta variação evidencia a correlação direta entre as tendências de IC (*vide* Gráfico 3) e os volumes de combustível efetivamente comercializados (*vide* Gráfico 4), no Período de referência, permitindo interpretar a sazonalidade não apenas como um padrão de consumo final, mas também como reflexo das dinâmicas operacionais da cadeia de distribuição.

Adicionalmente, com base na análise ao Gráfico 4, assumindo uma perspetiva de evolução anual, verifica-se que, no Período de referência:

- As vendas de gasóleo registaram um decréscimo total, no Período de referência, de cerca de 3,58%, passando de 5.043.847 toneladas para 4.863.288 toneladas, refletindo uma ligeira redução na sua representatividade no total de combustíveis brancos comercializados;
- As vendas de gasolina evidenciaram uma evolução crescente, aumentando aproximadamente 13,33%, de 1.193.965 toneladas em 2023 para 1.353.172 toneladas em 2025, reforçando o seu peso relativo no total do mercado.

No total, dos dois tipos de combustíveis brancos, o volume comercializado manteve-se relativamente estável, com uma ligeira redução de 0,34%, passando de 6.237.812 toneladas em 2023 para 6.216.460 toneladas em 2025.

Neste contexto, a leitura dos volumes de combustíveis comercializados pode ser aprofundada através da análise da sua distribuição entre diferentes grupos de operadores que integram o mercado, introduzindo uma perspetiva complementar sobre a sua estrutura e funcionamento concorrencial. Para efeitos da presente análise, opta-se por considerar uma segmentação do mercado assente, por um lado, nos Associados EPCOL, designadamente a Galp, BP, Repsol, Moeve e a Prio, e, por outro, no conjunto dos restantes operadores presentes no mercado. Esta abordagem analítica permite evidenciar o grau de concentração do mercado, bem como aferir o peso relativo de cada um destes segmentos na atividade global de comercialização de combustíveis.

## 3.1. Volumes de mercado (8/13)

### 3.1.2. Evolução das vendas de combustíveis brancos (4/5)

Numa perspetiva agregada, os Associados EPCOL concentram a maioria das vendas de combustíveis brancos (com uma quota de mercado média de 91,29%), refletindo a sua escala operacional, a extensão das suas redes de distribuição e a sua presença consolidada ao longo da cadeia de valor. Em contraponto, os Outros operadores, apesar de individualmente menos expressivos, assumem relevância quando considerados de forma agregada (com uma quota de mercado média de 8,71%), contribuindo para a dinâmica concorrencial do mercado, em particular ao nível da comercialização a retalho.

Neste contexto, e recorrendo a dados de mercado disponibilizados pela DGEG, é possível proceder à segmentação das vendas entre (i) Associados EPCOL, e (ii) Outros operadores. Esta abordagem permite, assim, não só quantificar o peso relativo de cada segmento, como também aprofundar a análise da evolução das vendas numa ótica concorrencial, constituindo a base para a interpretação dos dados apresentados no gráfico seguinte.

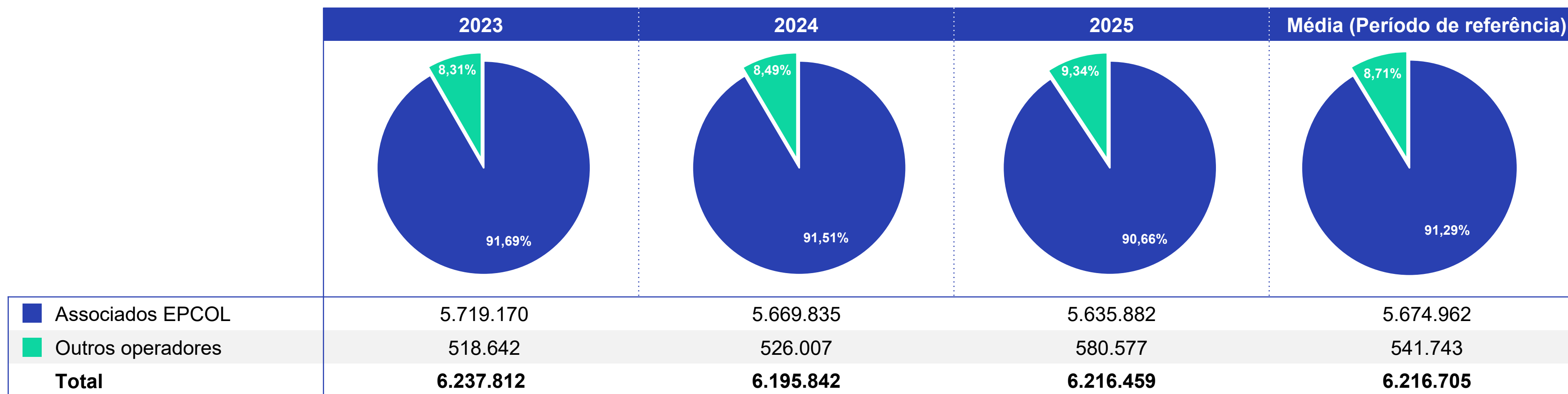


Gráfico 5. Evolução anual da quota de mercado de combustíveis brancos dos Associados EPCOL e Outros operadores, no Período de referência – Unidade de medida: Litros

Fonte: DGEG | EPCOL

## 3.1. Volumes de mercado (9/13)

### 3.1.2. Evolução das vendas de combustíveis brancos (5/5)

A análise dos dados de vendas segmentados entre (i) Associados EPCOL, e (ii) Outros operadores, conforme apresentado no Gráfico 5., identificam um elevado grau de concentração do mercado, com os Associados EPCOL a representarem, de forma consistente, no Período de referência, a larga maioria dos volumes comercializados, totalizando uma média de 5.674.962 toneladas, posicionando a sua quota de mercado em 90,66% no ano de 2025. Não obstante a segmentação apresentada, importa referir que os Associados EPCOL desenvolvem a sua atividade de forma independente e em regime concorrencial entre si, e com os outros operadores do SPN.

Com efeito, no Período de referência, observaram-se as seguintes tendências no mercado:

- Os Associados EPCOL registaram um decréscimo de 1,46% no volume total de vendas, devendo esta evolução ser interpretada em articulação com a dinâmica das IC, as quais constituem o principal indicador do volume de combustível disponível para consumo no mercado no Período de referência. Os volumes de IC mantiveram-se globalmente estáveis ao longo do Período de referência, traduzindo a ausência de uma expansão estrutural da oferta potencial de combustíveis no circuito comercial.
- A redução dos volumes comercializados pelos Associados EPCOL não decorre de uma contração do mercado total, mas antes de uma redistribuição dos volumes efetivamente disponibilizados, que se encontra explanado na evolução do volume total de vendas associadas aos Outros operadores.
- Os Outros operadores, em termos acumulados, no Período de referência, registaram um crescimento de aproximadamente 11,94% no volume comercializado de combustíveis brancos, posicionando a sua quota de mercado em 9,34% no ano de 2025. Este desempenho evidencia um reforço gradual da sua presença relativa no mercado, ainda que partindo de uma base estruturalmente reduzida.
- Importa, contudo, enquadrar esta evolução na escala global do SPN, uma vez que o crescimento absoluto dos volumes vendidos pelos Outros operadores, num total de 61.935 Litros, corresponde a uma variação moderada quando comparada com o volume médio de vendas de combustíveis brancos no Período de referência (de cerca de 6.216.704 Litros/Ano). Este diferencial evidencia que os ajustamentos observados ocorrem num mercado de dimensão global praticamente inalterada, traduzindo uma redistribuição marginal de volumes entre tipologia de operadores, sem alteração significativa na estrutura do mercado.

Assim, a dinâmica identificada entre operadores não se traduz numa alteração estrutural do mercado, mas antes num ajustamento incremental das quotas relativas entre segmentos. A conjugação entre a estabilidade das IC e a evolução dos volumes de combustíveis brancos vendidos, por tipologia de operador, reforça a leitura de um mercado coeso, caracterizado por movimentos concorrenciais graduais, sem evidência de alterações significativas à sua composição no Período de referência.

## 3.1. Volumes de mercado (10/13)

### 3.1.3. Evolução de preços de combustíveis brancos (1/4)

A análise da evolução dos preços de combustíveis constitui um elemento central para a compreensão do funcionamento da fase final da cadeia de valor dos combustíveis, uma vez que o PVP reflete simultaneamente dinâmicas estruturais e conjunturais que influenciam não só a dinâmica de volumes de IC, mas também a estrutura concorrencial e o comportamento do SPN. Mais do que uma variável isolada, o preço dos combustíveis representa um indicador da interação entre os diferentes fatores que atuam ao longo da cadeia de valor, influenciando tanto a procura como as condições de posicionamento dos diferentes operadores.

A monitorização da sua trajetória ao longo do Período de referência permite, assim, enquadrar as tendências anteriormente identificadas ao nível das IC, dos volumes comercializados e da estrutura de mercado, proporcionando uma leitura integrada das dinâmicas de oferta e de distribuição no SPN. Mais do que uma variável isolada, o preço final resulta da interação entre a estrutura de custos, o enquadramento fiscal e as dinâmicas concorrenciais do mercado, refletindo o contexto estrutural anteriormente analisado nas dimensões de volumes introduzidos, vendas e organização do setor.

Neste quadro, as variações de preço influenciam tanto o comportamento da procura, através de efeitos sobre o nível de consumo e a sensibilidade ao preço, como as estratégias comerciais dos operadores, designadamente no que respeita à definição de margens, políticas de desconto, posicionamento competitivo, gestão de inventários e adaptação da oferta às condições de mercado.

Apesar da relevância dos elementos industriais e logísticos associados à cadeia de valor, no contexto da UE, estes custos representam, em média, um terço do PVP<sup>11</sup> dos combustíveis brancos, permanecendo ainda assim aquém do valor final suportado pelo consumidor final. Esta estrutura evidencia que uma parcela significativa do preço final resulta de componentes adicionais, para além das atividades de produção, refinação, armazenamento, transporte e distribuição. A componente fiscal assume assim, por sua vez, um peso estrutural e determinante na composição do PVP, sendo composta essencialmente pelo ISP e pelo IVA. A estrutura destes encargos varia entre Estados-Membros, contribuindo de forma significativa para as diferenças observadas no contexto europeu e explicando uma parte relevante da divergência nos preços finais ao consumidor.

<sup>11</sup>Informação n.º 93 – Como é composto o preço dos combustíveis? - EPCOL

## 3.1. Volumes de mercado (11/13)

### 3.1.3. Evolução de preços de combustíveis brancos (2/4)

Para além destes custos operacionais, importa considerar o impacto do preço da matéria-prima, nomeadamente o crude, cujo comportamento nos mercados internacionais é caracterizado por elevada volatilidade, influenciada por fatores geopolíticos, variações na oferta global e alterações na procura internacional. Sendo transacionado em dólares norte-americanos, o crude introduz ainda um fator adicional de exposição cambial na formação do preço, na medida em que os combustíveis são comercializados no mercado europeu, predominantemente em euros.

Em Portugal, o gasóleo tem historicamente apresentado um preço médio inferior ao da gasolina, sobretudo devido a diferenças na componente fiscal. Conforme anteriormente referido (*vide* secção 2.1.2), a taxa de ISP aplicável ao gasóleo é inferior à incidente sobre a gasolina, em média 0,13€/Litro, diferença que se traduz num PVP estruturalmente mais reduzido, de acordo com os dados divulgados pelas entidades competentes ao longo do Período de referência.

Deste modo, o PVP resulta da agregação de custos ao longo da cadeia de valor, do preço da matéria-prima e carga fiscal aplicável (taxa de ISP variável e taxa de IVA fixa), configurando uma estrutura em que a componente fiscal assume um papel central na determinação do valor final suportado pelo consumidor. Com o objetivo de evidenciar esta composição, no Período de referência, apresenta-se de seguida a decomposição média do PVP da gasolina e do gasóleo, identificando, para cada um dos combustíveis, o peso relativo das principais componentes, permitindo uma leitura integrada da estrutura de preços observada no SPN.

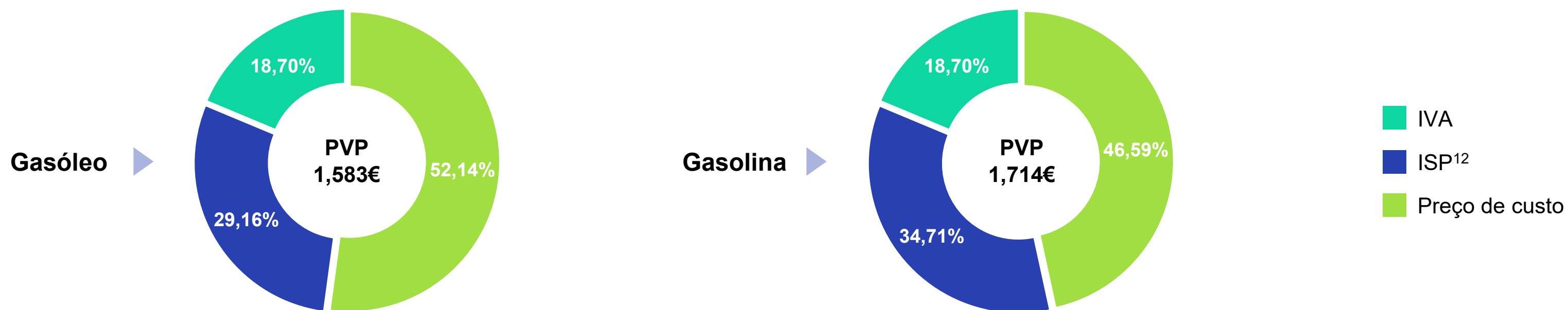


Gráfico 5. Decomposição do PVP médio, no Período de referência

Fonte: DGEG

<sup>12</sup>O valor de ISP apresentado nas componentes do PVP, inclui, para além do valor do próprio imposto, o respetivo valor da Taxa de carbono

## 3.1. Volumes de mercado (12/13)

### 3.1.3. Evolução de preços de combustíveis brancos (3/4)

Na sequência da análise macro apresentada anteriormente, em que se evidenciou a composição média do PVP da gasolina e do gasóleo no Período de referência, os gráficos seguintes detalham a evolução anual do preço médio de cada combustível (no Anexo 3 pode ser encontrada a análise mensal da variação do PVP), decompondo o PVP nas suas principais componentes, nomeadamente preço de custo, ISP e IVA, para cada tipologia de combustível. Esta abordagem permite não apenas observar a evolução temporal do PVP, mas também identificar como a contribuição relativa de cada componente varia ao longo do tempo, oferecendo uma leitura integrada da dinâmica de formação de preços no mercado nacional.

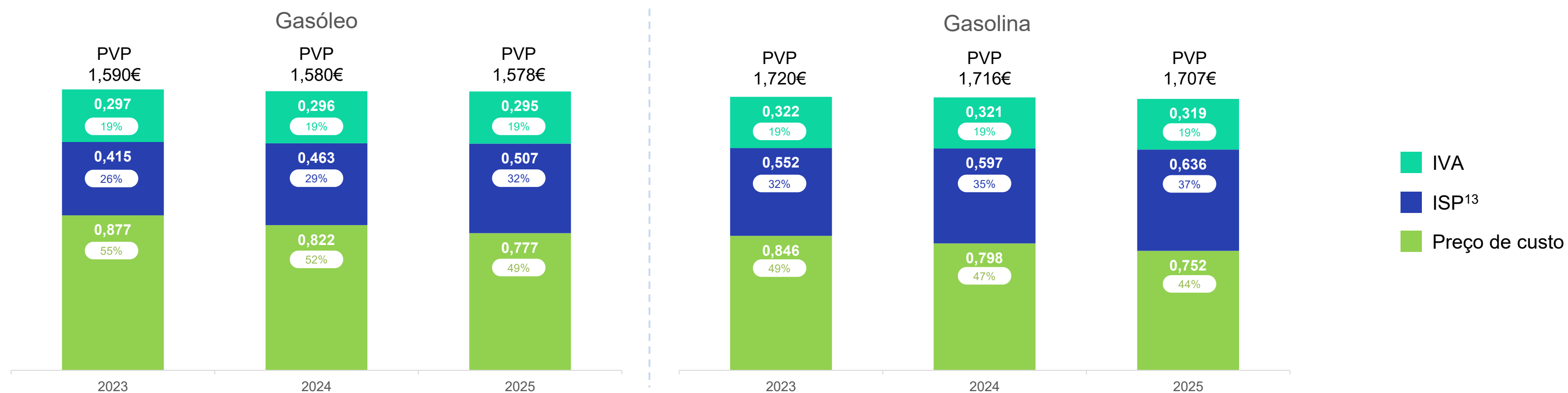


Gráfico 6. Evolução anual do preço do gasóleo e gasolina durante o Período de referência – Unidade de medida:€/Litro

Fonte: DGEG

<sup>13</sup>O valor de ISP apresentado nas componentes do PVP, inclui, para além do valor do próprio imposto, o respetivo valor da Taxa de carbono

## 3.1. Volumes de mercado (13/13)

### 3.1.3. Evolução de preços de combustíveis brancos (4/4)

Da análise ao Gráfico 6, observa-se, no Período de referência, as seguintes variações nos preços médios anuais de ambos os combustíveis:

- Gasóleo: o PVP médio decresceu de 1,590€/Litro em 2023 para 1,578€/Litro em 2025 (redução de 0,71%), decorrente de (i) redução do preço de custo de 0,877€/Litro em 2023 para 0,777€/Litro em 2025 (redução de 11,50%), (ii) aumento do ISP de 0,415€/Litro para 0,507€/Litro (aumento de 22,10%), e (iii) estabilização do valor do IVA em 0,296€/Litro;
- Gasolina: o PVP médio decresceu de 1,720€/Litro em 2023 para 1,707€/Litro em 2025 (redução de 0,71%), decorrente de (i) redução do preço de custo de 0,846€/Litro em 2023 para 0,752€/Litro em 2025 (redução de 11,11%), (ii) aumento do ISP em 0,084€/Litro (aumento de 15,21%), e (iii) diminuição do IVA em 0,003€/Litro (redução de 0,71%).

A análise destes valores evidencia que, embora o PVP médio do gasóleo e gasolina tenha permanecido estável, no Período de referência, é evidenciada uma alteração estrutural significativa na composição do PVP, tendo sido a diminuição do preço de custo, integralmente compensada pelo reforço da carga fiscal, nomeadamente:

- No gasóleo, a carga fiscal passou de 44,80% para 50,80%;
- Na gasolina, a carga fiscal passou de 50,81% para 55,96%.

Ao comparar a evolução acima descrita com os volumes de IC e vendas registadas (apresentados nas secções 3.1.1 e 3.1.2), verifica-se que os operadores mantiveram padrões de disponibilização e comercialização relativamente constantes, o que permite concluir que, apesar do aumento da carga fiscal, a procura agregada manteve-se estável, refletindo uma elasticidade limitada do consumo face às variações do PVP.

Importa destacar que o reforço da carga fiscal tem implicações para o comportamento dos operadores, dado que aumenta os incentivos para a adoção de estratégias de gestão de *stocks* mais cautelosas e, em casos extremos, potencia riscos de incumprimento declarativo com impacto na liquidação do ISP e do IVA. Estes fenómenos de irregularidade serão explorados em maior detalhe na secção 4.

# 4

## Irregularidades operacionais e regulatórias

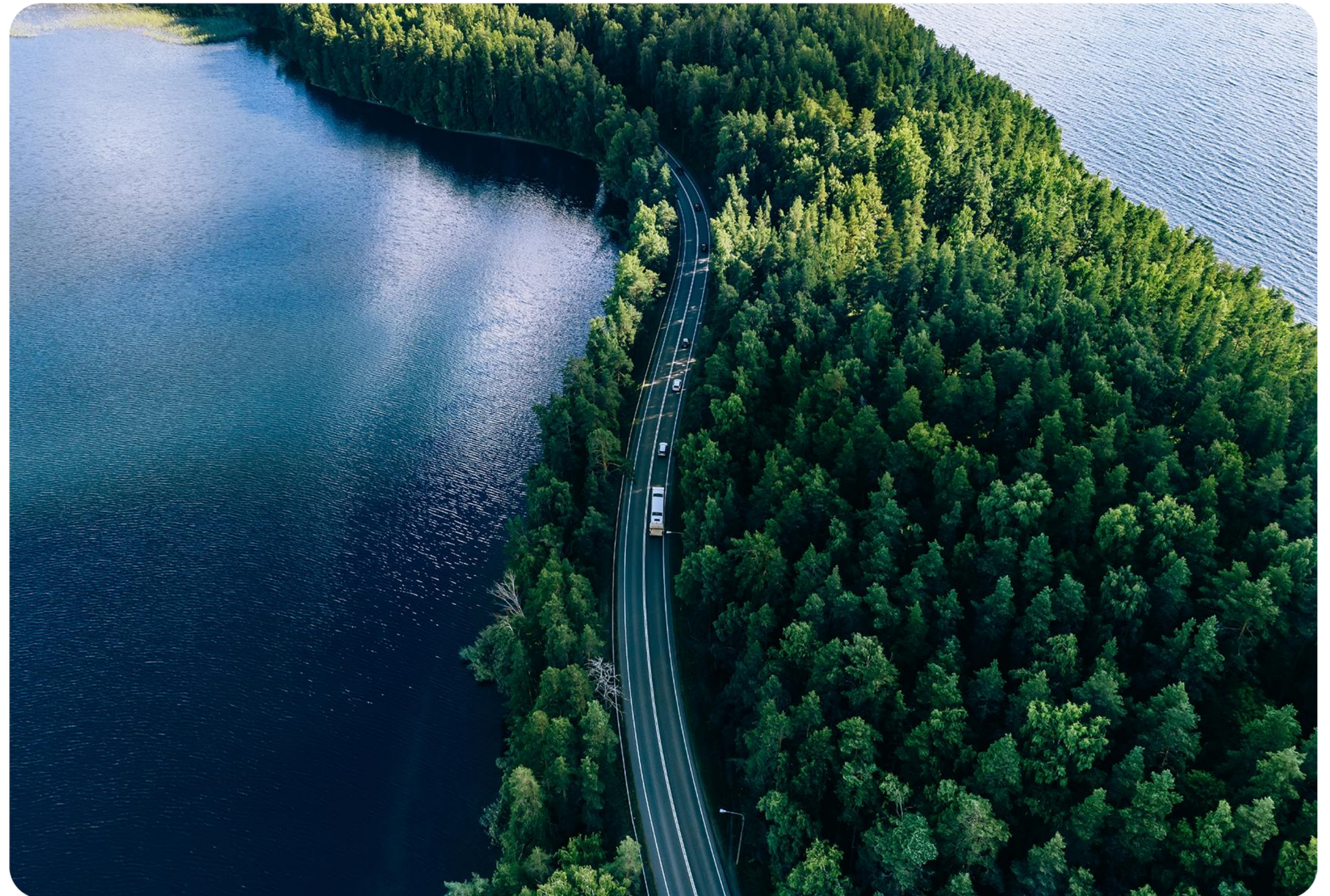
---



# 4.1

## Incumprimento declarativo

---



## 4.1. Incumprimento declarativo (1/12)

No decurso do Período de referência, as operações de fiscalização nas zonas fronteiriças entre Portugal e Espanha têm identificado, de forma recorrente, viaturas envolvidas em práticas de transporte de combustível introduzido ilegalmente no território nacional<sup>14</sup>. Da informação e esclarecimentos recolhidos no âmbito do Estudo, resulta que o fenómeno em apreço se materializa maioritariamente em operações de menor escala e/ou com padrões operacionais específicos, não sendo possível identificar, de forma sistemática, uma associação entre este tipo de práticas irregulares e os modelos de atuação predominantes dos principais operadores do setor.

Entre as irregularidades mais frequentemente detetadas pelas autoridades<sup>15</sup>, destaca-se:

- A subdeclaração das quantidades efetivamente transportadas, sendo recorrentes as incongruências entre o volume de combustível existente no interior das viaturas e aquele que consta do respetivo documento administrativo eletrónico (“e-DA”).
- Situações de ausência ou omissão do documento de transporte obrigatório, comprometendo os mecanismos de controlo, rastreabilidade e monitorização da circulação destes produtos sujeitos a impostos especiais (desde o momento da sua entrada em território nacional).

De acordo com denúncias<sup>16,17</sup> e relatórios técnicos elaborados por entidades competentes<sup>18</sup>, os impactos destas práticas irregulares centram-se em:

- Incumprimento em sede de ISP, uma vez que o combustível não declarado, não é objeto de IC, implicando a não liquidação do ISP relativamente a esse volume de combustível, traduzindo-se numa conseqüente perda de receita para o Estado português e colocando em causa os princípios de equidade e concorrência no SPN.
- Incumprimento em sede de IVA, materializando-se na não declaração do combustível à entrada em território nacional e na sua omissão nas declarações periódicas, evitando a liquidação do imposto devido sobre a venda ao consumidor final.

Em suma, as práticas identificadas resultam em irregularidades declarativas relevantes, com repercussões diretas na receita do Estado e no equilíbrio do mercado dos combustíveis. A subdeclaração de volumes e a omissão ou incorreção de documentos de transporte comprometem os mecanismos de controlo e de rastreabilidade, permitindo que determinados operadores obtenham vantagens competitivas indevidas. Estes elementos evidenciam fragilidades nos sistemas de monitorização e fiscalização, justificando o reforço das ações de prevenção, deteção e inspeção, nomeadamente através de ações de fiscalização.

<sup>14</sup><https://www.epcol.pt/noticias/fraude-na-importacao-de-combustiveis-continua-a-distorcer-o-mercado-e-a-lesar-os-contribuintes-e-o-ambiente/2011>

<sup>15</sup>[https://sapo.pt/artigo/mais-de-200-infracoes-no-transporte-de-mercadorias-detectadas-em-operacao-nacional-da-gnr-699d82da1340abd6cb500f05#goog\\_rewarded](https://sapo.pt/artigo/mais-de-200-infracoes-no-transporte-de-mercadorias-detectadas-em-operacao-nacional-da-gnr-699d82da1340abd6cb500f05#goog_rewarded)

<sup>16</sup><https://rr.pt/especial/duvidas-publicas/2026/01/10/ate-4-do-combustivel-consumido-em-portugal-chega-de-espanha-de-forma-ilegal/454683/>

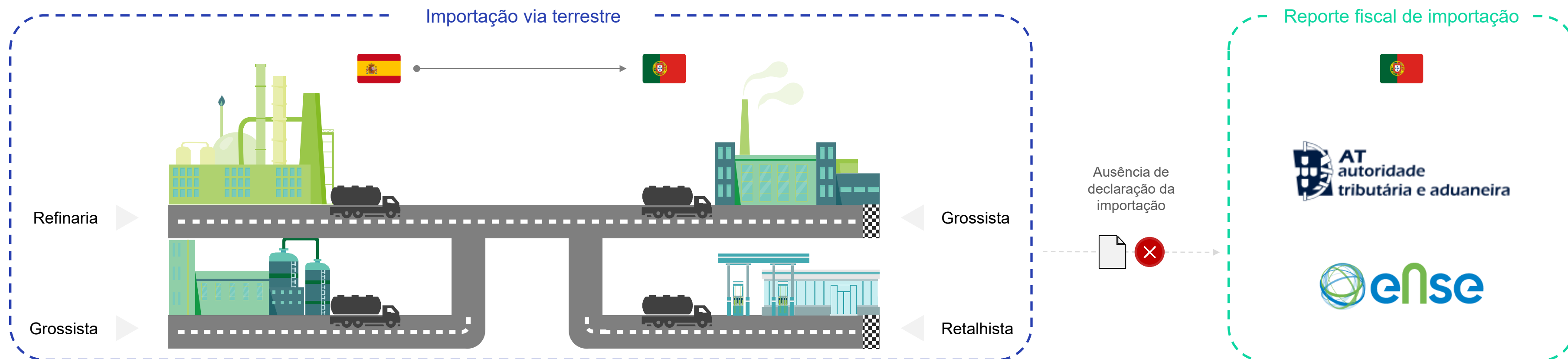
<sup>17</sup><https://rr.pt/especial/duvidas-publicas/2026/01/10/ate-4-do-combustivel-consumido-em-portugal-chega-de-espanha-de-forma-ilegal/454683/>

<sup>18</sup>[https://www.ense-epe.pt/wp-content/uploads/2018/12/Estudo\\_Irregularidades\\_Entrada\\_de\\_Combustiveis\\_em\\_Portugal.pdf](https://www.ense-epe.pt/wp-content/uploads/2018/12/Estudo_Irregularidades_Entrada_de_Combustiveis_em_Portugal.pdf)

## 4.1. Incumprimento declarativo (2/12)

O não pagamento do IVA e do ISP relativos à mercadoria importada que não foi devidamente declarada, permite que os operadores envolvidos nestes fenómenos de irregularidade declarativa beneficiem de condições comerciais mais favoráveis<sup>19</sup>, uma vez que conseguem praticar preços que distorcem o normal funcionamento do mercado e/ou assegurar margens de comercialização superiores sobre o combustível vendido, na medida em que o PVP não incorpora o valor do ISP (que representa, em média, 29,17% do PVP do gasóleo e 34,71% do PVP da gasolina), nem reflete a obrigação de liquidação do IVA (que representa cerca de 18,70% do PVP de ambos os combustíveis) associado à transação.

Para além da perda direta de receita fiscal, a não declaração da importação e subsequente comercialização de combustível compromete a integridade dos sistemas de controlo e monitorização do setor. Em particular, afeta a capacidade de acompanhamento do cumprimento das metas de sustentabilidade, uma vez que os volumes efetivamente transacionados deixam de estar refletidos nas estatísticas oficiais e na informação reportada às entidades competentes, designadamente à AT e à ENSE. A imagem seguinte evidencia o circuito transfronteiriço de circulação de combustível e a quebra no reporte dos volumes transacionados.



**Imagem 2.** Importação não declarada de combustíveis brancos, via terrestre.

Fonte: Análise EPCOL

<sup>19</sup>[https://www.epcol.pt/folder/galeria/ficheiro/1670\\_Importacao\\_terrestre\\_25\\_fevereiro\\_2021\\_v1.1\\_Apetro\\_lay95xgqwf.pdf](https://www.epcol.pt/folder/galeria/ficheiro/1670_Importacao_terrestre_25_fevereiro_2021_v1.1_Apetro_lay95xgqwf.pdf)

## 4.1. Incumprimento declarativo (3/12)

### 4.1.1. Metodologia de cálculo (1/4)

A quantificação da dimensão do incumprimento declarativo associada à importação de combustíveis apresenta desafios metodológicos significativos, decorrentes da inexistência de registos oficiais que permitam a mensuração direta do volume importado de forma não declarada. Neste contexto, torna-se necessário recorrer a metodologias alternativas que possibilitem a construção de estimativas aproximadas do volume de combustível não declarado, assentes numa abordagem metodológica robusta e consistente, visando:

- Obter ordens de grandeza fundamentadas da dimensão do fenómeno de importação não declarada;
- Estimar o impacto potencial das perdas de receita fiscal;
- Identificar eventuais discrepâncias entre o consumo aparente e o consumo registado para efeitos de liquidação de impostos.

Para efeitos de operacionalização da abordagem descrita, apresenta-se de seguida a sua formulação, traduzindo as relações anteriormente identificadas, permitindo quantificar o impacto estimado de perdas de receita relativas a ISP e IVA, decorrentes da importação de volumes de combustíveis brancos não declarados.

- **Equação 1. Perdas relativas a receitas de ISP** = *Volume não declarado* × *Valor de ISP médio*
- **Equação 2. Perdas relativas a receitas de IVA** = *Volume não declarado* × (*Preço de custo médio* + *Valor de ISP médio*) × *Taxa de IVA*

Desta forma, a metodologia desenvolvida assenta primariamente na estimativa do volume de combustível não declarado, a partir do qual se procede à quantificação dos fenómenos de irregularidade declarativa, permitindo obter uma estimativa do impacto económico do fenómeno ao nível de perdas de ISP e de IVA.

## 4.1. Incumprimento declarativo (4/12)

### 4.1.1. Metodologia de cálculo (2/4)

Dada a complexidade inerente à quantificação do volume de combustível não declarado, foram definidos dois limites de estimativa, baseados em fontes e metodologias complementares, visando evitar a dependência e enviesamento decorrente da quantificação com recurso a um único método. Esta abordagem, permite assim a definição de um valor médio, baseado nos seguintes limites:

- Limite 1 (Limite máximo): assenta em informações provenientes de registos formais, incluindo dados sobre receitas, volumes declarados e fluxos oficiais de combustível<sup>20,21</sup>;
- Limite 2 (Limite mínimo): baseado no *proxy* construído com base na perceções de combustíveis brancos consumidos no mercado nacional de combustíveis importados de forma não declarada.

A combinação destes dois limites permite reforçar a fiabilidade da estimativa, capturando diferentes dimensões do fenómeno, empírica e operacional, oferecendo uma visão mais completa e fundamentada do fenómeno de incumprimento declarativo. A partir destes dois limites, procede-se ao cálculo de um valor médio, garantindo uma estimativa equilibrada, robusta e fiável do volume de combustível não declarado e das respetivas perdas de receita fiscal.

Esta metodologia permite quantificar de forma indireta e sistemática um fenómeno que não dispõe de registos completos, ao mesmo tempo que reconhece e explicita as limitações associadas à ausência de dados diretos. De seguida, será apresentada a forma de cálculo de cada limite, detalhando os pressupostos, fórmulas e variáveis utilizadas para estimar tanto os volumes não declarados como o impacto fiscal correspondente.

<sup>20</sup><https://bpstat.bportugal.pt/serie/88878>

<sup>21</sup><https://www.dgeg.gov.pt/pt/estatistica/energia/petroleo-e-derivados/importacoes-exportacoes/>

## 4.1. Incumprimento declarativo (5/12)

### 4.1.1. Metodologia de cálculo (3/4)

#### 4.1.1.1. Cálculo do limite superior

Para o efeito de quantificação e definição do Limite 1, a metodologia adotada assenta na diferença existente entre o volume de combustível introduzido ao consumo e o volume de combustível declarado para efeitos de ISP, sendo esta quantificação apurada numa base mensal, ao longo do Período de referência, permitindo a respetiva quantificação individualizada. A expressão seguinte traduz, de forma sintética, a metodologia adotada para a quantificação do volume não declarado:

- Equação 3. Limite superior: *Volume não declarado (Litro) = IC – Volume de combustível declarado para efeitos de ISP*

A dedução integral da metodologia de cálculo deste limite, incluindo todos os passos e resultados intermédios necessários à correta aplicação da Equação 3, encontra-se apresentada de forma detalhada nos Anexo 4 a 9.

#### 4.1.1.2. Cálculo do limite inferior

Para efeitos de quantificação e definição do limite inferior, a abordagem metodológica adotada baseia-se na aplicação de uma percentagem ao volume total mensal de vendas de combustíveis brancos, de 4,00%, com vista à estimativa da parcela de consumo potencialmente não declarada, incorporando perceções de mercado recolhidas junto dos Associados EPCOL.

A quantificação deste limite é calculada numa base mensal, ao longo do Período de referência, através da aplicação da percentagem de 4,00% ao volume total de combustíveis brancos comercializados, permitindo assim a sua mensuração e análise. A expressão seguinte apresenta, de forma sintética, a metodologia utilizada para o apuramento do volume não declarado:

- Equação 4. Limite inferior: *Volume não declarado (Litro) = Volume total vendido (Litro) × 4,00%*

Em linha com o procedimento adotado para o limite superior, a dedução completa da metodologia de cálculo deste limite, bem como os respetivos passos e resultados intermédios necessários à correta aplicação da Equação 4, encontram-se apresentados de forma detalhada no Anexo 4 a 9.

## 4.1. Incumprimento declarativo (6/12)

### 4.1.1. Metodologia de cálculo (4/4)

#### 4.1.1.3. Cálculo do limite médio

Para efeitos de quantificação e definição do limite médio, a metodologia adotada baseia-se no apuramento da média aritmética entre o limite inferior e o limite superior, permitindo obter uma estimativa equilibrada da dimensão do volume não declarado.

Neste contexto, o limite médio assume-se como a principal referência analítica, atuando como um ponto de equilíbrio suportado na conjugação entre evidência empírica e perceções de mercado. Esta abordagem procura equilibrar o carácter conservador do limite inferior com o potencial alcance mais abrangente do limite superior, resultando numa medida intermédia representativa do fenómeno em análise.

A quantificação do limite médio é efetuada numa base mensal, ao longo do Período de referência, através da média dos valores apurados para cada um dos limites, assegurando a consistência temporal e a comparabilidade dos resultados. A expressão seguinte traduz, de forma sintética, a metodologia adotada para o apuramento do limite médio:

- Equação 5. Limite médio: *Volume não declarado (Litro) = Média (Volume não declarado<sub>Limite superior</sub>; Volume não declarado<sub>Limite inferior</sub>)*

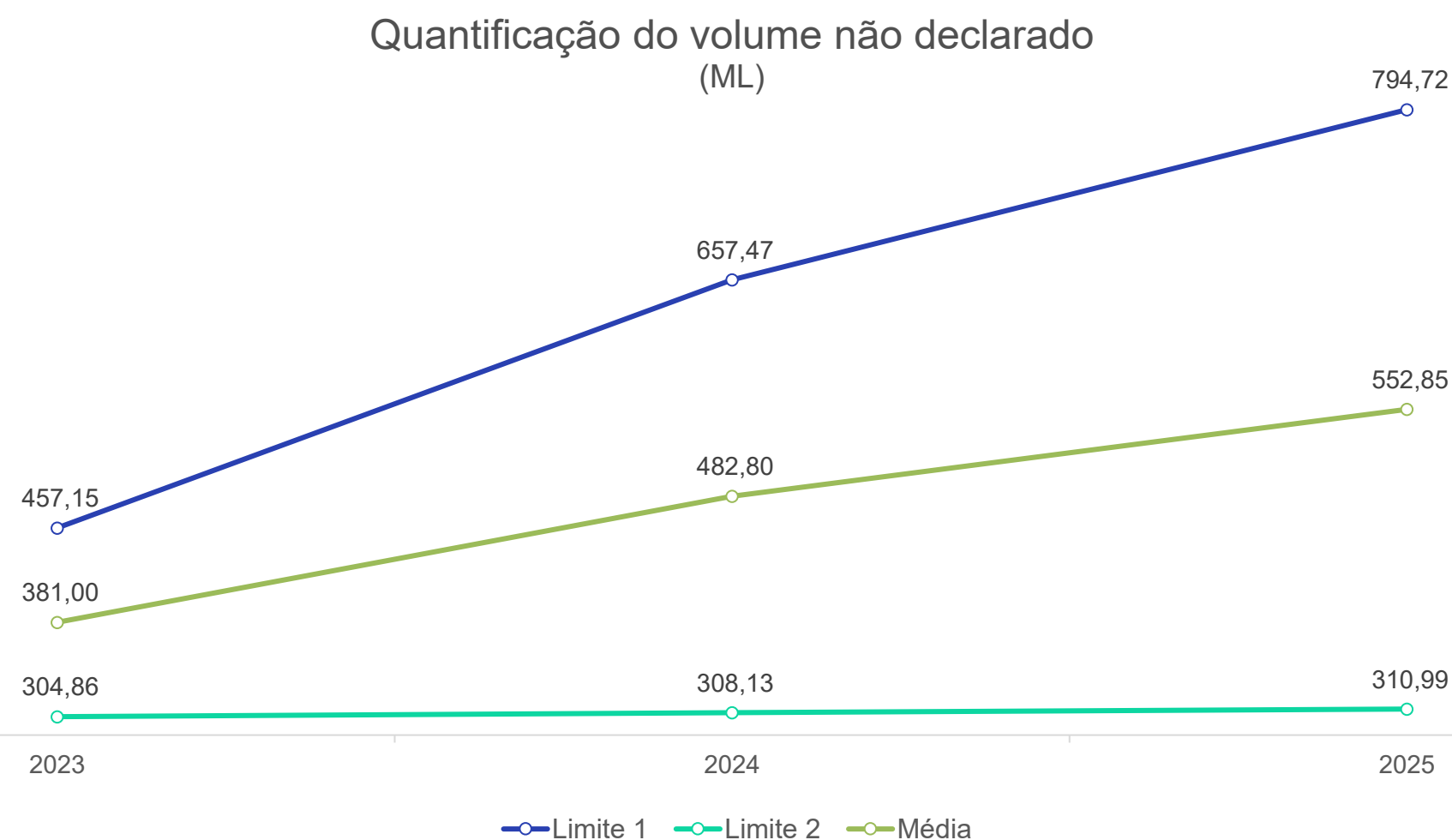
A dedução integral da metodologia de cálculo deste limite, incluindo todos os passos e resultados intermédios necessários à correta aplicação da Equação 3, encontra-se apresentada de forma detalhada no Anexo 4 a 9.

## 4.1. Incumprimento declarativo (7/12)

### 4.1.2. Quantificação – Volume não declarado (1/2)

Com base na aplicação da metodologia descrita na secção anterior (*vide* secção 4.1.1), foi possível proceder à estimativa do volume de combustível não declarado, traduzida na definição de um intervalo de valores que acomoda a variabilidade associada ao cálculo.

Apresenta-se no gráfico seguinte os resultados obtidos para quantificação do volume não declarado, em ML, evidenciando a estimativa dos limites inferior e superior, bem como o limite médio, no Período de referência:



**Limite 1:**

$\text{Volume não declarado (Litro)} = IC - \text{Volume de combustível declarado para efeitos de ISP}$

**Limite 2:**

$\text{Volume não declarado (Litro)} = \text{Volume total vendido (Litro)} \times 4,00\%$

**Limite médio:**

$\text{Volume não declarado (Litro)} = \text{Média (Limite 1; Limite 2)}$

Gráfico 7. Evolução da estimativa de volume não declarado, no Período de referência – Unidade de medida: ML

Fonte: Análise EPCOL

## 4.1. Incumprimento declarativo (8/12)

### 4.1.2. Quantificação – Volume não declarado (2/2)

Da análise ao Gráfico 7, é possível retirar algumas conclusões relativas à evolução do volume não declarado ao longo do Período de referência:

- O Limite 1 apresenta um aumento expressivo, no Período de referência, passando de 457,15 ML para 794,72 ML, equivalente a um aumento de 73,84%, enquanto o Limite 2, mantém uma trajetória de crescimento residual, entre os 304,86 ML e os 310,99 ML, com um aumento de 2,01%, no Período de referência;
- Entre estes extremos, a evolução do valor médio revela uma trajetória consistente de crescimento, chegando aos 552,85 ML em 2025, correspondendo a uma trajetória ascendente de 45,10% entre o início e o fim do Período de referência. Esta tendência reflete os comportamentos médios dos limites superior e inferior, oferecendo uma estimativa sólida do volume de combustível potencialmente não declarado no Período de referência.

Considerando os valores médios obtidos, e de modo a compreender a dimensão do fenómeno:

- Em média cada camião cisterna transporta 32.000 Litros de combustível;
- Tendo como referência o ano de 2025, o volume não declarado médio estimado, de 552,85 ML equivale à entrada de aproximadamente 17.276 camiões-cisterna de forma não declarada em território nacional. Fazendo a comparação com a média anual do volume de combustível importado (cerca de 2.301 ML de combustível, que correspondem a cerca de 71.898 camiões cisterna), o volume obtido para o número de camiões-cisterna que entram em território nacional contendo combustível não declarado representa cerca de 24,03% do número total de camiões deduzido a partir do volume de importações.

Importa ainda salientar que, apesar de o gráfico apresentar uma análise em base anual, o cálculo dos valores apurados numa base mensal está disponível para consulta no Anexo 7, permitindo uma leitura mais granular da quantificação do volume não declarado.

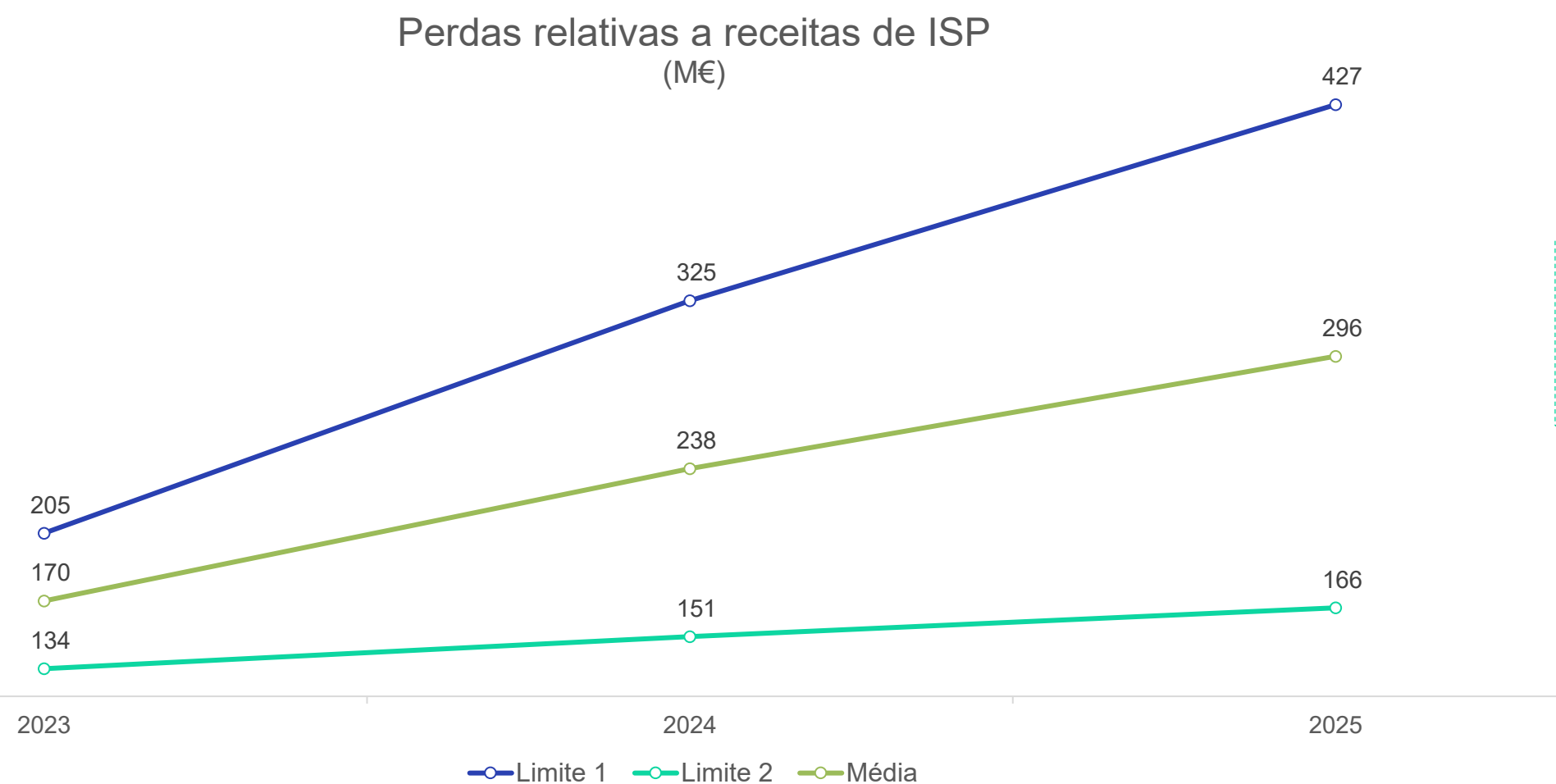
Com base na análise dos valores observados, é possível concluir que o volume de combustível potencialmente não declarado apresenta uma trajetória de crescimento consistente ao longo do Período de referência, reforçando a perceção de um possível agravamento do fenómeno de irregularidade declarativa associado à importação e comercialização de combustíveis brancos em território nacional.

## 4.1. Incumprimento declarativo (9/12)

### 4.1.3. Quantificação do fenómeno – ISP (1/2)

Na sequência da quantificação do volume não declarado, foi possível proceder à estimativa das perdas de receita fiscal associadas ao ISP, com base na aplicação da metodologia descrita anteriormente (*vide* secção 4.1.1), permitindo transpor os pressupostos adotados para a mensuração do impacto financeiro do fenómeno de incumprimento em análise.

Neste contexto, o gráfico seguinte apresenta os valores obtidos, em M€, para as estimativas realizadas relativas às perdas de receita de ISP ao longo do Período de referência. À semelhança do procedimento anteriormente adotado para quantificação do volume não declarado, a estimativa assenta na consideração de um intervalo delimitado pelos limites inferior e superior, sendo posteriormente apurada a respetiva média, com vista à obtenção de uma medida mais estável e representativa de ambos os limites.



**Perdas relativas a receitas de ISP:**  
*Volume não declarado × Valor de ISP médio*

**Gráfico 8.** Evolução da estimativa das perdas relativas a receitas de ISP, no Período de referência – Unidade de medida: M €

Fonte: Análise EPCOL

## 4.1. Incumprimento declarativo (10/12)

### 4.1.3. Quantificação do fenómeno – ISP (2/2)

A análise ao Gráfico 8 evidencia uma trajetória de crescimento sustentado das perdas de receita associadas ao incumprimento no pagamento do ISP ao longo do Período de referência, suportada na leitura integrada dos dois limites metodológicos considerados e da respetiva média anual.

- O limite superior, representativo do cenário máximo estimado, apresenta uma evolução significativamente acentuada, passando de 205 M€ em 2023 para 427 M€ em 2025, o que corresponde a um aumento de 108,64%;
- Já o limite inferior, que incorpora uma perspetiva mais conservadora, mantém-se sistematicamente abaixo do limite superior, mas regista ainda assim um crescimento contínuo, aumentando de 134 M€ em 2023 para 166 M€ em 2025, equivalente a um acréscimo de 23,51%;
- A média entre os limites evoluiu de 170 M€ em 2023 para 296 M€ em 2025, representando um aumento de aproximadamente 74,90%, demonstrando que, independentemente das variações metodológicas, a estimativa média das perdas potenciais segue um padrão de crescimento.

Importa ainda salientar que, apesar de o gráfico apresentar uma análise em base anual, o cálculo dos valores apurados numa base mensal está disponível para consulta no Anexo 8, permitindo uma leitura mais granular da quantificação do incumprimento declarativo em sede de ISP.

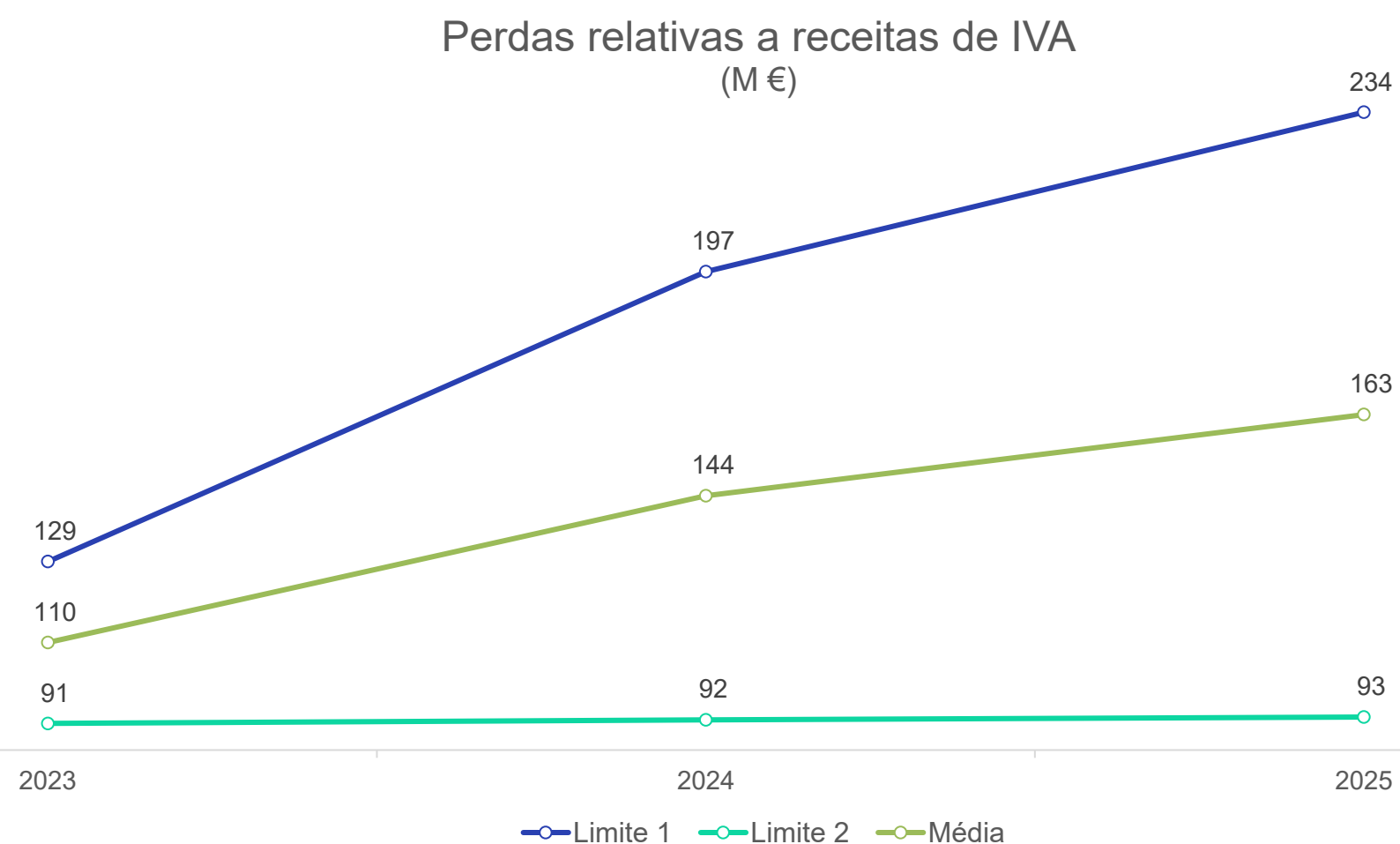
De forma geral, a evolução observada aponta para um agravamento das perdas potenciais de receita de ISP ao longo do Período de referência. A trajetória crescente dos diferentes cenários analisados, em particular da estimativa média, evidencia a robustez da tendência identificada e reforça a relevância crescente do fenómeno de incumprimento declarativo sobre as receitas públicas.

## 4.1. Incumprimento declarativo (11/12)

### 4.1.4. Quantificação do fenómeno – IVA (1/2)

Na continuidade da análise anteriormente desenvolvida para o ISP, e tendo por base a quantificação do volume não declarado, procede-se igualmente à estimativa das perdas de receita fiscal associadas ao IVA, recorrendo à metodologia descrita anteriormente (*vide* secção 4.1.1).

Neste enquadramento, o gráfico seguinte apresenta os valores estimados para as perdas de receita de IVA ao longo do Período de referência. Em linha com o procedimento adotado para o ISP, a estimativa resulta da consideração de um intervalo definido pelos limites inferior e superior, sendo posteriormente determinada a média entre ambos, de forma a obter uma medida mais equilibrada e representativa.



**Perdas relativas a receitas de IVA**  
 $\text{Volume não declarado} \times (\text{Preço de custo médio} + \text{Valor de ISP médio}) \times \text{Taxa de IVA}$

**Gráfico 9.** Evolução da estimativa das perdas relativas a receitas de IVA, no Período de referência – Unidade de medida: M €  
 Fonte: Análise EPCOL

## 4.1. Incumprimento declarativo (12/12)

### 4.1.4. Quantificação do fenómeno – IVA (2/2)

A análise ao Gráfico 9, relativo às perdas potenciais de receita de IVA, evidencia uma trajetória ascendente entre 2023 e 2025, acompanhando a tendência previamente observada nas perdas de receita de ISP, ainda que com magnitudes distintas, nomeadamente:

- O limite superior, representativo do cenário de estimativa máxima, regista um crescimento significativo ao longo do Período de referência, passando de 129 M€ em 2023 para 234 M€ em 2025, o que representa um aumento de 81,39%;
- Já o limite inferior, correspondente ao cenário mais conservador, mantém-se substancialmente abaixo do limite superior e evolui de forma moderada, variando de 91 M€ em 2023 para 93 M€ em 2025, o que representa um aumento de 1,63%;
- A média anual, utilizada como referência para a quantificação das perdas potenciais de IVA, aumenta de 110 M€ em 2023 para 163 M€ em 2025 (48,18%), revelando um padrão contínuo de aumento no Período de referência.

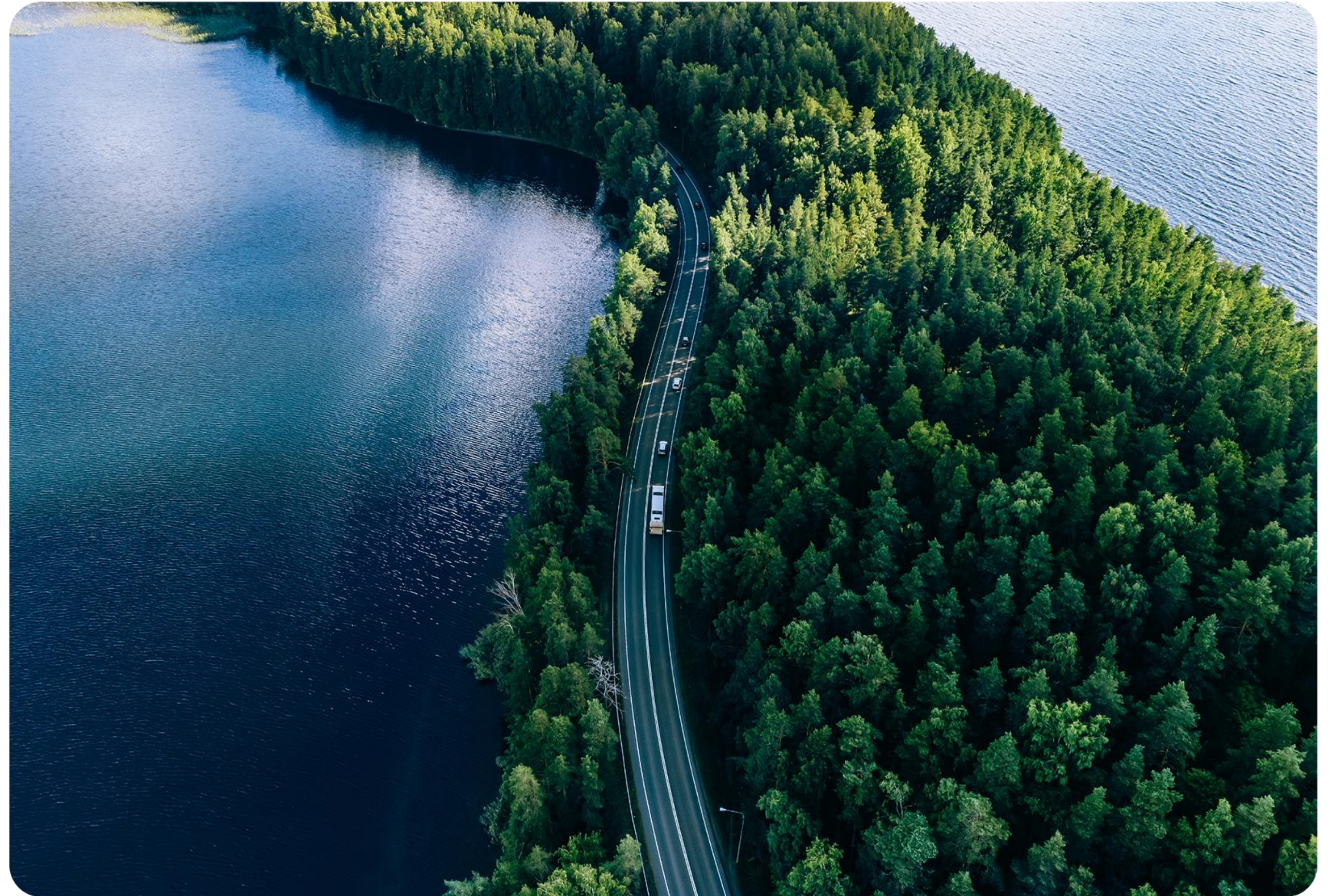
Importa ainda salientar que, apesar de o gráfico apresentar uma análise em base anual, o cálculo dos valores apurados numa base mensal está disponível para consulta no Anexo 9, permitindo uma leitura mais granular da quantificação do incumprimento declarativo em sede de IVA.

Posto isto, e em linha com a análise efetuada para o ISP, a evolução da estimativa associada ao limite médio comprova uma trajetória de crescimento consistente das perdas potenciais de receita de IVA ao longo do Período de referência. Esta dinâmica evidencia, de forma clara, a intensificação progressiva do fenómeno de incumprimento no pagamento do IVA associado à comercialização de combustíveis brancos, reforçando a sua persistência e o impacto crescente sobre as receitas fiscais nacionais.

# 4.2

## Incumprimento regulatório

---

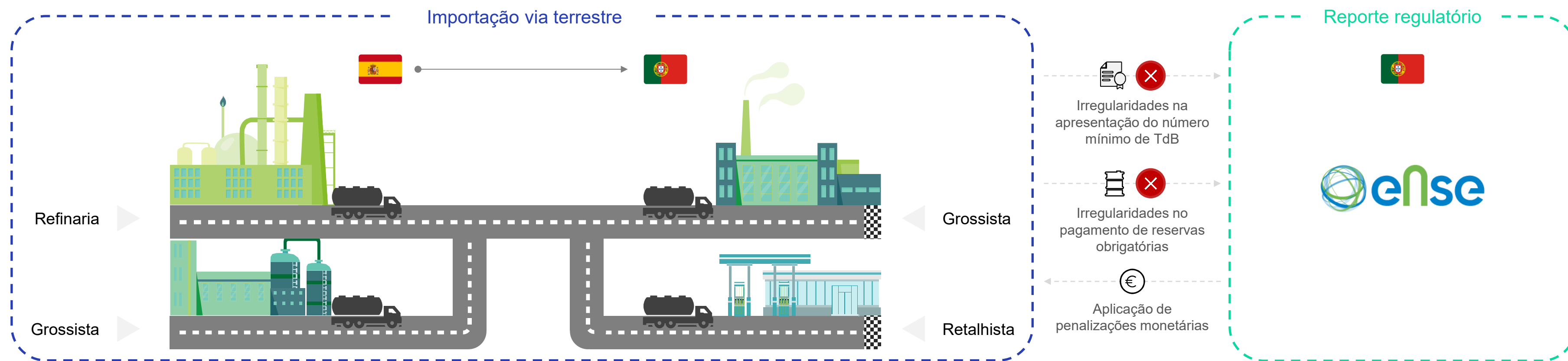


## 4.2. Incumprimento regulatório (1/6)

Para além das situações de incumprimento declarativo associadas à introdução de combustíveis não declarados, apresentados na secção anterior, têm sido identificados casos relevantes de incumprimento das obrigações regulatórias previstas na legislação setorial, nomeadamente:

1. Ausência de pagamento das contribuições devidas no âmbito das reservas de segurança obrigatórias;
2. Ausência ou insuficiência de TdB face às obrigações legais de cumprimento das metas de incorporação de biocombustíveis, inexistência de prova de sustentabilidade e subdeclaração de volumes utilizados no cálculo das metas de incorporação de biocombustíveis.

A imagem seguinte ilustra o circuito de incumprimento associado à incorporação de biocombustíveis e reservas ENSE, evidenciando o fluxo de combustível no mercado ibérico, a verificação do incumprimento pela entidade responsável (ENSE) e consequente aplicação de coimas sempre que aplicável.



**Imagem 3.** Irregularidades no pagamento de reservas ENSE e incorporação de biocombustíveis

Fonte: Análise EPCOL

## 4.2. Incumprimento regulatório (2/6)

### 4.2.1. Metodologia de cálculo

A quantificação relativa ao incumprimento regulatório, ao contrário do verificado no incumprimento declarativo (*vide* secção 4.1), não exige o desenho e definição de metodologias de cálculo assentes em diferentes *inputs* do mercado, uma vez que, a ENSE, enquanto entidade fiscalizadora, monitoriza diretamente:

- O cumprimento das metas de incorporação de biocombustíveis (apresentação de TdB);
- As obrigações de constituição e reporte de reservas.

Sempre que identifica situações de incumprimento, a ENSE aplica as coimas respetivas (*vide* secção 2.2.3) e disponibiliza informação formal sobre o montante total das penalizações atribuídas, ou incumprimento de pagamentos associados à constituição de reservas. Assim, no que respeita à quantificação do fenómeno de incumprimento regulatório, no âmbito do presente Estudo, a quantificação resulta exclusivamente da informação administrativa partilhada pela ENSE, permitindo quantificar:

- i. O montante total das coimas aplicadas pela falta de apresentação de TdB;
- ii. O valor de incumprimento associado ao não pagamento das obrigações relativas às reservas obrigatórias.

A aplicação da metodologia descrita traduz-se nas equações apresentadas de seguida:

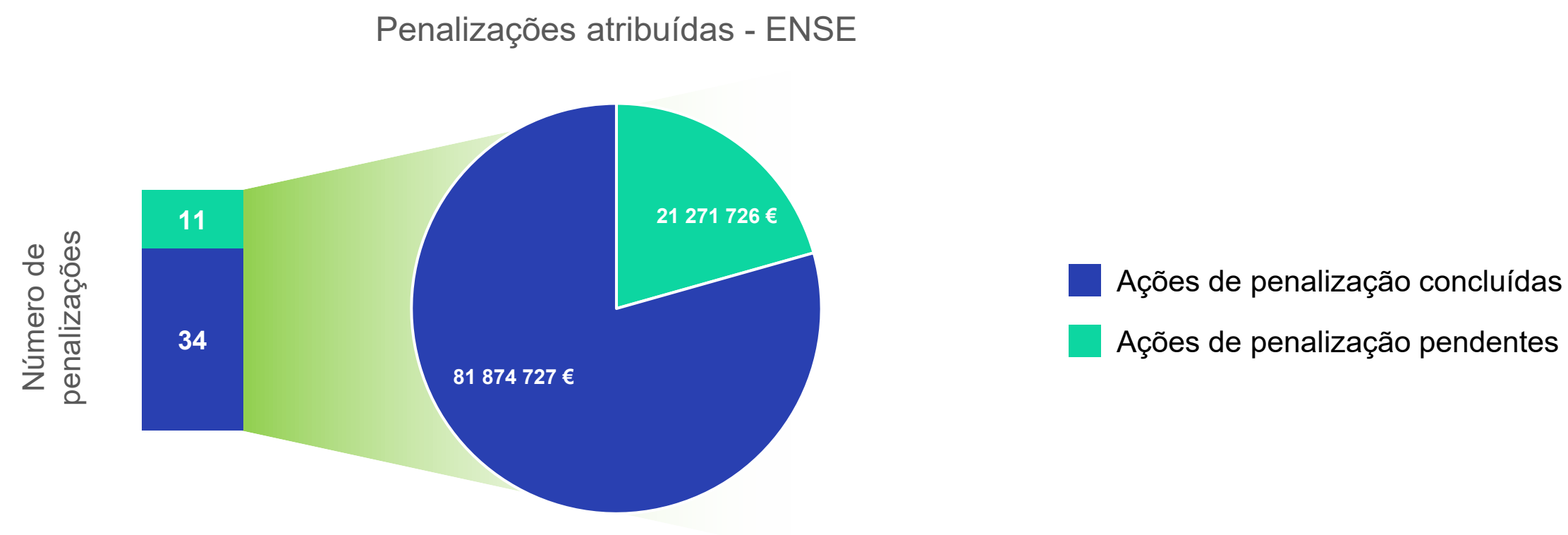
- Equação 6. *Incumprimento (biocombustíveis) = Total das penalizações atribuídas pela ENSE pela não apresentação de TdB*
- Equação 7. *Incumprimento (pagamento de reservas obrigatórias) = Valor total a receber (reservas obrigatórias) – Valor recebido (reservas obrigatórias)*

## 4.2. Incumprimento regulatório (3/6)

### 4.2.2. Quantificação do fenómeno - Incumprimento de incorporação de biocombustíveis (1/2)

A análise do incumprimento associado à incorporação de biocombustíveis permite avaliar o volume de infrações identificadas pela ENSE relacionadas com a não apresentação dos TdB obrigatórios. Esta avaliação baseia-se no conjunto de ações fiscalizadoras instauradas pela ENSE no Período de referência, abrangendo tanto os processos já concluídos como aqueles que se encontram pendentes na sequência de reclamações apresentadas pelos operadores.

Apresenta-se no gráfico seguinte a distribuição das penalizações atribuídas pela ENSE, no Período de referência, pela não apresentação de TdB, identificando-se o total de ações concluídas e pendentes de decisão, bem como o respetivo montante associado, permitindo caracterizar a materialidade das penalizações. Importa referir que os dados disponibilizados pela ENSE foram fornecidos num formato agregado para todo o Período de referência, não sendo possível apresentar o respetivo detalhe numa base anual.



**Gráfico 10.** Penalizações atribuídas pela não apresentação de TdB

Fonte: Dados ENSE | Análise EPCOL

## 4.2. Incumprimento regulatório (4/6)

### 4.2.2. Quantificação do fenómeno - Incumprimento de incorporação de biocombustíveis (2/2)

Da análise ao Gráfico 10, resulta identificado um total de 45 ações de penalização atribuídas pela ENSE no Período de referência, decorrentes da não apresentação dos TdB obrigatórios, correspondendo a um montante global de 103.146.453€, equivalendo, em média, a 34.382.151€ por ano. A expressividade deste valor agregado evidencia a materialidade do incumprimento no período analisado e justifica a distinção entre ações de penalização concluídas e ações ainda pendentes de decisão, permitindo compreender o impacto efetivo e potencial de cada uma destas componentes, nomeadamente:

- Ações de penalização concluídas: as ações de penalização já finalizadas, 34 ações, totalizando 81.874.727€, representam a parcela mais expressiva do valor sancionado no Período de referência. Estas ações encontram-se integralmente decididas, sendo já mensurável o respetivo impacto económico sobre os operadores envolvidos;
- Ações de penalização pendentes: as ações de penalização ainda pendentes de decisão final, 11 ações, totalizando 21.271.726€, correspondem maioritariamente a situações objeto de reclamação pelos operadores. Embora associados a montantes inferiores, mantêm relevância para o apuramento final do fenómeno, uma vez que o respetivo valor apenas será devido caso a reclamação se revele fundamentada.

A análise conjunta destes valores evidencia que as ações de penalização concluídas, para além de representarem a maioria dos processos finalizados no Período de referência (76,00%), concentram igualmente a maior parte do montante sancionado (79,35%). As ações de penalização ainda pendentes, embora com menor expressão (24,00%), continuam a representar um volume financeiro relevante (20,65%) e mantêm capacidade para influenciar o valor consolidado após a respetiva conclusão. Esta distribuição revela uma assimetria relevante entre o volume de processos e a respetiva materialidade económica, indicando que uma parte substancial do impacto financeiro já se encontra quantificada, embora o valor final do fenómeno permaneça dependente da conclusão das ações de penalização pendentes.

## 4.2. Incumprimento regulatório (5/6)

### 4.2.3. Quantificação do fenómeno - Incumprimento associado ao não pagamento de reservas obrigatórias (1/2)

A avaliação do incumprimento associado às obrigações de constituição de reservas obrigatórias assenta na informação reportada e disponibilizada pela ENSE relativa aos valores anuais devidos pelos operadores e aos montantes efetivamente liquidados no Período de referência. Os dados foram disponibilizados de forma anual tendo sido possível realizar a identificação, para cada ano, do valor não regularizado pelos operadores ao abrigo das contribuições aplicáveis às reservas obrigatórias.

Apresenta-se no gráfico seguinte a quantificação anual do valor de incumprimento na constituição de reservas, obtido através da Equação 7 (vide secção 4.2.1), permitindo caracterizar a materialidade associada a este tipo de irregularidade.

Incumprimento no pagamento de reservas obrigatórias

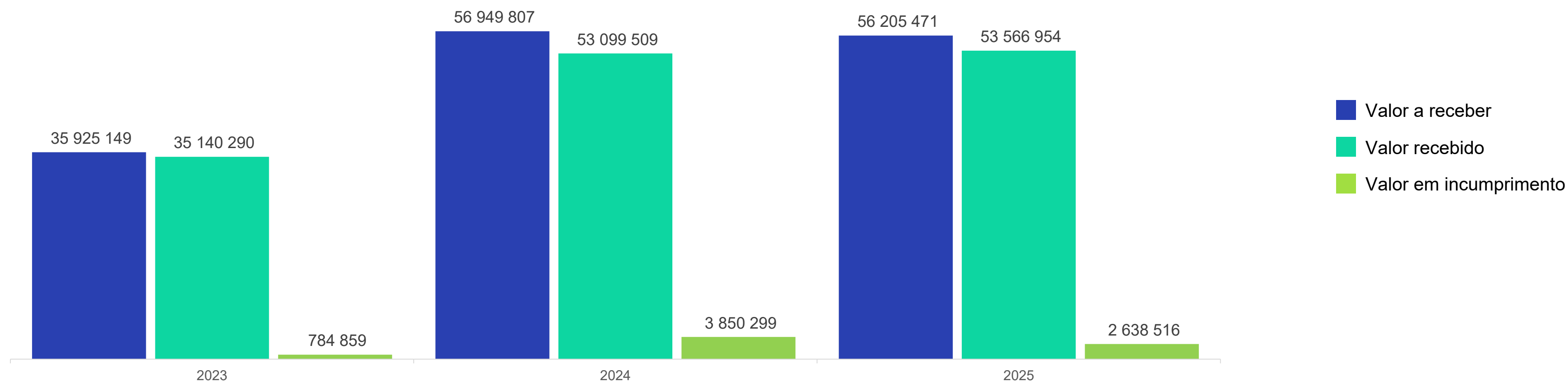


Gráfico 11. Incumprimento no pagamento de reservas obrigatórias – Unidade de medida: €  
 Fonte: Dados ENSE | Análise EPCOL

## 4.2. Incumprimento regulatório (6/6)

### 4.2.3. Quantificação do fenómeno - Incumprimento associado ao não pagamento de reservas obrigatórias (2/2)

Da análise ao Gráfico 11, verifica-se que o comportamento das obrigações financeiras associadas à constituição de reservas obrigatórias apresenta variações relevantes no Período de referência, permitindo efetuar uma caracterização, numa perspetiva agregada, do nível efetivo de regularização destas obrigações por parte dos operadores, ao nível de cada um dos montantes alvo de análise, nomeadamente:

- Valor a receber: o montante total devido pelos operadores registou um crescimento significativo ao longo do Período de referência, passando de 35.925.149€ em 2023 para 56.205.471€ em 2025, o que corresponde a um aumento de 20.280.322€ (equivalente a 56,47%). Esta evolução resulta, essencialmente, da atualização anual dos encargos aplicáveis por ton.coe (*vide* secção 2.2.4);
- Valor recebido: no Período de referência, o montante efetivamente recebido totaliza 141.806.753€, correspondendo a 94,81% do valor a receber, aumentando em 18.426.664€ (equivalente a 52,43%) no mesmo período. Esta evolução acompanha de forma consistente o reforço do valor a receber definido anualmente pela ENSE (*vide* secção 2.2.4), evidenciando um elevado nível de regularização das obrigações financeiras, ainda que não integral;
- Valor em incumprimento: De forma agregada, o valor em incumprimento ascende a 7.273.674€, correspondendo a 4,88% do total a receber no Período de referência. Este montante resulta das obrigações que, apesar de próximas do valor liquidado anualmente, não foram regularizadas pelos operadores, materializando um diferencial financeiro persistente no regime de reservas obrigatórias. No Período de referência, observa-se um aumento de 1.853.657€ (equivalente a 236,25%) do valor em incumprimento, revelando que, embora a taxa de regularização seja elevada (94,81%), subsiste de forma consistente uma parcela não liquidada que condiciona a conformidade anual dos valores a receber.

No Período de referência, o incumprimento financeiro associado às reservas obrigatórias totaliza 7.273.674€ (4,88% do valor devido), apresentando oscilações relevantes entre anos e atingindo o seu valor mais elevado em 2024 (6,76%). Os valores em incumprimento representam um fator crítico para a robustez do mecanismo de continuidade das reservas (*vide* secção 2.2.4), cuja eficácia depende da liquidação integral das contribuições aplicáveis.

# 5

## Principais conclusões e recomendações

---



# 5.1

## Principais conclusões do Estudo

---



## 5.1. Principais conclusões do Estudo (1/5)

A presente secção apresenta as principais conclusões, decorrentes da análise realizada ao longo das secções anteriores, refletindo os resultados quantitativos e qualitativos obtidos ao longo do presente Estudo. As conclusões encontram-se estruturadas em três eixos distintos, correspondentes às dimensões centrais avaliadas, nomeadamente:

1. Estimativa do volume de combustível não declarado, e quantificação das perdas associadas ao incumprimento declarativo, nas componentes de ISP e IVA;
2. Quantificação do incumprimento regulatório, nomeadamente no que respeita à incorporação de biocombustíveis e à constituição de reservas obrigatórias;
3. Identificação dos impactos no funcionamento, integridade e competitividade do SPN.

Para além da caracterização quantitativa dos desvios apurados, importa destacar que a magnitude, recorrência e configuração das discrepâncias identificadas ao longo do Período de referência são compatíveis com cenários de risco acrescido no domínio da integridade declarativa. Sem prejuízo do âmbito metodológico do Estudo, a expressão dos fenómenos observados enquadra-se em padrões que, em contextos comparáveis, são analisados sob a perspetiva de potenciais riscos de dolo, fraude ou utilização indevida dos mecanismos declarativos, reforçando a necessidade de mecanismos mais robustos de prevenção, monitorização e deteção.

No contexto destas conclusões, importa ainda destacar que os desvios observados estão predominantemente associados a operações de importação terrestre não declarada de combustíveis brancos (gasolina e gasóleo), alegadamente realizadas por operadores de menores dimensões no mercado nacional e distintos do universo de Associados da EPCOL. A análise desenvolvida no Estudo permitiu identificar que estes volumes não declarados têm impacto direto na liquidação do ISP e do IVA, bem como no cumprimento das obrigações de incorporação de biocombustíveis e de constituição de reservas obrigatórias, revelando vulnerabilidades estruturais nos mecanismos declarativos e regulatórios atualmente existentes.

A identificação destes padrões contribui para reforçar a compreensão dos riscos de irregularidades declarativas presentes no setor e para sustentar a necessidade de medidas mais robustas de acompanhamento e fiscalização.

Apresentam-se de seguida as principais conclusões quantitativas e qualitativas obtidas, permitindo enquadrar com clareza a materialidade do fenómeno de incumprimento declarativo e regulatório na importação de combustíveis brancos (gasóleo e gasolina) nas suas diferentes dimensões. Estas conclusões constituem a base para a apresentação das recomendações subsequentes, orientadas para o reforço da integridade declarativa, da eficácia dos mecanismos de controlo e da equidade concorrencial no SPN.

## 5.1. Principais conclusões do Estudo (2/5)

Da análise efetuada, estima-se que em média tenham sido importados de forma não declarada, um valor total de 1.416,66 milhões de litros (ML) de combustível branco (gasóleo e gasolina), com impacto nas dimensões de perdas de receitas (nas componentes de ISP e IVA), bem como em termos de incumprimento das reservas obrigatórias de combustível e incorporação de biocombustíveis. Os montantes associados a cada uma dessas dimensões, no Período de referência, encontra-se detalhado abaixo.

	2023	2024	2025	Total
 Volume não declarado (ML)	381,00	482,80	552,85	1.416,65
 Perdas de receitas: ISP (M€)	169,50	238,10	296,46	704,06
 Perdas de receitas: IVA (M€)	110,12	144,44	163,39	417,95
 Incumprimento: Reservas (M€)	0,78	3,85	2,64	7,27
 Incumprimento: Biocombustíveis <sup>22</sup> (M€)	7,09	7,09	7,09	21,27

<sup>22</sup>Os valores apresentados, referentes ao incumprimento na incorporação de biocombustíveis, correspondem à divisão equitativa por ano, do valor total, uma vez que os dados disponibilizados não se encontram segmentados por cada ano do Período de referência.

## 5.1. Principais conclusões do Estudo (3/5)



### 1. Quantificação do volume não declarado e das perdas de receita

#### 1.1. Dimensão do fenómeno: Limite médio

- Tendo por base a metodologia utilizada no presente Estudo, resulta identificada uma trajetória de agravamento estrutural, do volume médio não declarado, evoluindo de 381 ML para 553 ML, representando um aumento acumulado de 45,10%, no Período de referência;
- Este crescimento sustentado sugere que o fenómeno não resulta de oscilações pontuais nos mecanismos declarativos, mas antes da potencial consolidação de práticas sistémicas de importação de combustíveis brancos não declarados, com impacto direto na integridade dos registos operacionais. Comparativamente com estimativas anteriores, realizada com base em perceções de mercado para o ano de 2021, de um volume não declarado compreendido entre 181 e 371 ML (correspondendo a um valor médio de 276 ML), os valores obtidos para 2025 revelam um crescimento de cerca de 71% do volume não declarado (tendo em consideração o valor médio de volume não declarado obtido para o Período de referência);
- A tendência observada evidencia assim, um afastamento progressivo entre o comportamento esperado das IC e os volumes efetivamente declarados, revelando que a subdeclaração assumiu um carácter relevante no SPN. Esta divergência crescente compromete simultaneamente a integridade do sistema declarativo, pela perda de receitas associadas ao ISP e ao IVA, bem como a integridade concorrencial.

#### 1.2. Correspondência operacional do fenómeno

- A tradução do volume estimado de combustível não declarado em 2025, cerca de 553 ML, equivalentes a 17.276 camiões-cisterna/ano (correspondente a 24,03% do total de camiões-cisterna associados às importações de combustíveis brancos do respetivo ano), evidencia a expressão física do fenómeno, demonstrando que os volumes apurados possuem uma dimensão operacional relevante no contexto do transporte rodoviário de combustíveis;
- A escala operacional estimada evidencia que o volume não declarado possui uma expressão operacional relevante, revelando que os desvios quantificados se traduzem, em termos práticos, em movimentos de combustível com impacto mensurável na logística do SPN. Da informação e esclarecimentos recolhidos no âmbito da presente análise, resulta que o fenómeno em apreço se materializa maioritariamente em operações de menor escala e/ou com padrões operacionais específicos, não sendo possível identificar, de forma sistemática, uma associação entre este tipo de práticas irregulares e os modelos de atuação predominantes dos principais operadores do setor;
- Neste contexto, a projeção operacional do volume estimado reforça a necessidade de mecanismos que promovam maior rastreabilidade e consistência entre os sistemas declarativos e os fluxos físicos observáveis.

#### 1.3. Impacto decorrente de incumprimento declarativo

- O impacto agregado das perdas médias estimadas associadas ao volume de combustível não declarado, no Período de referência, totaliza aproximadamente 1.121 M€, dos quais 704 M€ respeitantes às perdas médias estimadas de ISP e 417 M€ às perdas médias estimadas de IVA, observando-se um agravamento estimado de 74,90% e 48,18% nas perdas médias de ISP e IVA, respetivamente. Esta diferença decorre essencialmente do aumento do ISP no Período de referência, enquanto a variação observada em sede de IVA, embora crescente, é mais moderada refletindo o valor único (23%) em todo o Período de referência;
- A magnitude das perdas médias estimadas evidencia que o potencial desvio identificado assume particular relevância no quadro declarativo do setor, ao traduzir uma diferença significativa entre os montantes de tributação devidos, em condições de plena declaração, e aqueles que efetivamente foram tributados. Neste contexto, os valores estimados reforçam a importância de mecanismos que promovam maior alinhamento entre a atividade económica associada às operações de combustíveis e as correspondentes obrigações declarativas, contribuindo para a consistência global do processo declarativo no âmbito da importação de combustíveis.

## 5.1. Principais conclusões do Estudo (4/5)



### 2. Incumprimento Regulatório (Biocombustíveis e Reservas)

#### 2.1. Biocombustíveis: Penalizações atribuídas

- O valor acumulado de aproximadamente 103,10 M€ em penalizações atribuídas pela ENSE no Período de referência confirma a existência de um nível de incumprimento material das obrigações declarativas associadas à incorporação de biocombustíveis. A expressão deste montante, resultante de ações de fiscalização concluídas e pendentes, demonstra que o fenómeno possui impacto relevante no cumprimento das responsabilidades declarativas previstas no quadro regulatório aplicável;
- A expressão do montante apurado demonstra que o incumprimento destas obrigações afeta a consistência do processo declarativo associado às metas de incorporação, influenciando a qualidade e fiabilidade da informação submetida às entidades competentes.
- Importa salientar que as estimativas apuradas não incluem eventuais penalizações associadas a volumes de combustível introduzidos no mercado por via não declarada e que, por esse motivo, não evidenciam incumprimentos em matéria de incorporação de biocombustíveis, atendendo à impossibilidade objetiva da sua quantificação. Nesse sentido, a metodologia aplicada deverá ser interpretada como um limite mínimo da dimensão efetiva do fenómeno de incumprimento.
- Neste contexto, os resultados obtidos reforçam a importância de mecanismos que promovam maior rigor e alinhamento entre as operações realizadas e as respetivas obrigações declarativas em matéria de biocombustíveis, contribuindo para a robustez global do sistema de reporte aplicável ao setor dos combustíveis.

#### 2.2. Reservas obrigatórias: Valores em incumprimento

- O valor em incumprimento associado às reservas obrigatórias, no Período de referência, totaliza, 7,27 M€ (4,88% do montante global devido), refletindo um nível de incumprimento que, embora relativamente reduzido face ao valor total a receber, possui alguma expressão em termos absolutos. O valor em incumprimento atinge o seu máximo, no Período de referência, no ano de 2024, aumentando de 0,78 M€, em 2023, para 3,85 M€. Atendendo às limitações existentes ao nível da disponibilidade de dados, a análise desenvolvida incidiu exclusivamente sobre os valores em incumprimento relativos aos volumes devidamente declarados. Nestes termos, o valor apurado deverá ser interpretado como um limite mínimo do fenómeno de incumprimento, não contemplando eventuais valores devidos, correspondentes a volumes de combustível introduzidos em território nacional sem o cumprimento das obrigações de constituição de reservas;
- A magnitude e variabilidade do valor não regularizado demonstram o seu impacto na consistência do processo declarativo aplicável às reservas obrigatórias, condicionando a correspondência entre os montantes devidos e os valores efetivamente regularizados. Neste âmbito, os resultados apurados reforçam a importância de mecanismos que promovam maior rigor e capacidade de cobrança dos montantes devidos, contribuindo para a robustez do processo regulatório no âmbito do SPN.

## 5.1. Principais conclusões do Estudo (5/5)



### 3. Impactos Estruturais no SPN

#### 3.1. Impacto nas metas ambientais

- As situações de incumprimento declarativo associadas à incorporação de biocombustíveis, evidenciadas no Período de referência, têm impacto direto na consistência do processo de reporte das metas de incorporação previstas no enquadramento regulatório. As discrepâncias apuradas condicionam a qualidade da informação submetida às entidades competentes, influenciando a capacidade de aferição do cumprimento dos objetivos estabelecidos no domínio da transição energética aplicável ao setor;
- Assim, os resultados observados reforçam a necessidade de mecanismos que assegurem maior rigor e fiabilidade no reporte das obrigações associadas à utilização de biocombustíveis, contribuindo para a consistência dos instrumentos de monitorização que suportam o seguimento das metas ambientais aplicáveis ao SPN.

#### 3.2. Distorção concorrencial

- A conjugação das discrepâncias identificadas no cumprimento das obrigações declarativas e regulatórias evidencia a existência de assimetrias relevantes no enquadramento económico aplicável aos operadores do setor. O desfazamento entre os volumes e montantes que deveriam ser objeto de reporte e os valores efetivamente declarados origina diferenças materiais nas condições de operação, traduzindo um quadro concorrencial em que a comparabilidade entre operadores pode ser afetada pelos desvios identificados ao longo do Período de referência;
- As evidências apuradas demonstram que o fenómeno analisado tem potencial para influenciar a dinâmica competitiva do SPN, reforçando a importância de mecanismos que promovam maior alinhamento entre as obrigações declarativas e a atividade económica subjacente, garantindo condições mais homogéneas de enquadramento entre os diferentes intervenientes do setor.

#### 3.3. Impacto na segurança energética

- As divergências observadas no reporte e regularização das reservas obrigatórias ao longo do Período de referência evidenciam impactos relevantes na consistência do processo declarativo associado a estas obrigações. A variabilidade identificada entre os montantes devidos e os valores efetivamente regularizados demonstra que subsistem diferenças que importa considerar na avaliação do cumprimento do quadro regulatório aplicável às reservas;
- Neste enquadramento, os resultados obtidos reforçam a necessidade de mecanismos que assegurem maior estabilidade e coerência na regularização das reservas obrigatórias, promovendo a fiabilidade do sistema de reporte e contribuindo para o adequado acompanhamento do cumprimento destas obrigações no âmbito do SPN.

# 5.2

## Recomendações por domínio de análise

---



## 5.2. Recomendações por domínio de análise (1/10)

A presente secção reúne um conjunto de recomendações estratégicas e operacionais decorrentes da análise dos fenómenos de incumprimento declarativo e regulatório identificados ao longo do presente Estudo, bem como dos respetivos impactos, ao nível do ISP, IVA, incorporação de biocombustíveis e constituição de reservas obrigatórias. As recomendações apresentadas visam reforçar a integridade do processo declarativo aplicável ao setor, promover condições mais homogéneas entre operadores, fortalecer os mecanismos de monitorização e verificação existentes e assegurar a prevenção de práticas irregulares e de potenciais situações de fraude.

As medidas propostas respondem diretamente às principais vulnerabilidades identificadas no Período de referência, enquadrando iniciativas de curto e médio-longo prazo que combinam maior rigor declarativo, reforço dos instrumentos de reporte e monitorização contínua. As recomendações encontram-se organizadas em três dimensões principais:

- i. IVA e ISP: focadas no reforço do cumprimento fiscal, na deteção de desvios e na redução do risco de incumprimento;
- ii. Incorporação de biocombustíveis: orientadas para garantir o cumprimento das metas legais, assegurar a rastreabilidade e sustentabilidade e evitar práticas que facilitem o incumprimento;
- iii. Reservas obrigatórias de combustíveis: direcionadas para o cumprimento das obrigações de constituição e manutenção de *stocks* estratégicos, reforçando a segurança do abastecimento e a consistência da supervisão.

O conjunto de ações proposto resulta da análise integrada das evidências apuradas, assegurando que cada recomendação se encontra alinhada com os riscos identificados e contribui para o reforço da robustez e fiabilidade do processo declarativo no âmbito do SPN.

## 5.2. Recomendações por domínio de análise (2/10)

### 5.2.1. IVA e ISP - Recomendações de melhoria (1/3)

#### 1. Diferenciação de operadores com base no nível de risco de incumprimento

Nível de urgência: Médio



#### Recomendação

- As discrepâncias observadas entre volumes declarados e os elementos operacionais e perceções de mercado associadas à importação de combustíveis brancos reforçam a necessidade de mecanismos mais eficazes de controlo físico e documental na fronteira entre Portugal e Espanha;
- Recomenda-se a realização de uma avaliação de idoneidade de todos os operadores e consequente adoção de um modelo de segmentação com base em indicadores de risco declarativo, *e.g.*, como histórico de incumprimento, reincidência de irregularidades ou desalinhamentos persistentes entre volumes declarados e volumes vendidos, permitindo priorizar ações de fiscalização e ajustar o nível de escrutínio às características de cada operador;
- A implementação deste modelo reforçará a capacidade dos organismos públicos para analisar e interpretar os padrões declarativos dos operadores, permitindo uma identificação mais rigorosa de potenciais desvios face à atividade efetivamente desenvolvida e possibilitar uma atuação mais focalizada e proporcional ao nível de risco.

#### 2. Reforço do controlo na entrada de combustíveis em território nacional

Nível de urgência: Alto



#### Recomendação

- As discrepâncias identificadas entre a informação declarada e os dados operacionais associados à importação e transporte rodoviário de combustíveis evidenciam a necessidade de reforço dos mecanismos de verificação existentes de forma a assegurar maior capacidade de deteção de desvios ao longo da cadeia logística;
- Recomenda-se o reforço do controlo físico e documental, através da implementação de um modelo integrado de monitorização declarativa, que consolide digitalmente os procedimentos, automatize o cruzamento de informação logística e operacional e incorpore mecanismos reforçados de controlo físico e documental no transporte, incluindo a digitalização de registos e o acompanhamento dos veículos autorizados;
- A adoção destas medidas permitirá aumentar a fiabilidade dos dados reportados, reduzir divergências relevantes e reforçar a consistência e transparência do processo declarativo, desde a entrada do produto no país até à sua movimentação interna.

#### 3. Integração e validação cruzada de sistemas de informação

Nível de urgência: Alto



#### Recomendação

- Da análise realizada no âmbito do presente Estudo, resultaram identificadas divergências entre a informação declarada e os dados físicos e logísticos (*e.g.*, volume relativo às receitas de ISP e IVA) recolhidos ao longo da cadeia de valor, demonstrando a necessidade de maior integração entre sistemas e de validações consistentes;
- Recomenda-se o desenvolvimento de mecanismos integrados de validação cruzada, *e.g.*, através de interoperabilidade entre plataformas declarativas e informação operacional da ENSE e AT, que permitam reconciliar automaticamente volumes introduzidos ao consumo, vendas declaradas e demais elementos relevantes, assegurando consistência entre sistemas;
- Com a adoção desta medida, será possível reforçar a coerência entre a atividade operacional e o reporte efetuado, aumentar a fiabilidade da informação disponibilizada e fortalecer a integridade do processo declarativo no âmbito do SPN.

## 5.2. Recomendações por domínio de análise (3/10)

### 5.2.1. IVA e ISP - Recomendações de melhoria (2/3)

#### 4. Cruzamento com dados de faturação eletrónica

Nível de urgência: Alto



#### Recomendação

- As análises efetuadas no presente Estudo evidenciaram diferenças relevantes entre a informação declarada em sede de ISP e IVA e os elementos económicos constantes das plataformas de faturação eletrónica, revelando a necessidade de reforçar a articulação entre estes universos informacionais;
- Recomenda-se o estabelecimento de um mecanismo sistemático de cruzamento entre os montantes declarados para efeitos de pagamento de IVA e ISP e os registos efetivamente liquidados provenientes dos sistemas de faturação eletrónica dos operadores e entidades reguladoras, permitindo validar a correspondência entre as operações tributáveis e a atividade económica subjacente num sistema centralizado (e.g., *data hub* centralizado com acesso aos organismos públicos relevantes);
- A implementação deste processo reforçará a capacidade de deteção precoce de eventuais discrepâncias, aumentará a fiabilidade da informação declarada e contribuirá para a consistência global do processo declarativo no âmbito do SPN.

#### 5. Monitorização de padrões de preço no mercado

Nível de urgência: Alto



#### Recomendação

- A variação dos preços praticados no mercado, associada às estimativas de volume de combustível irregularmente introduzidos ao consumo, evidencia o potencial de utilização de indicadores para monitorização contínua dos preços como indicador complementar de riscos de irregularidade;
- Recomenda-se o desenvolvimento de mecanismos de monitorização contínua de padrões de preço, integrando dados de mercado com a informação declarativa disponível. Estes mecanismos poderão incluir, por exemplo, a análise automática de variações anómalas de preço face a médias históricas, o cruzamento de preços praticados com cotações internacionais e custos logísticos estimados, ou a sinalização de discrepâncias persistentes entre operadores com perfis comparáveis;
- Esta abordagem permitirá identificar anomalias ou desalinhamentos que possam sinalizar desvios materiais, contribuindo para uma leitura mais integrada das operações, reforçando a integridade e transparência do processo declarativo associado ao setor.

#### 6. Reforço da rastreabilidade das operações

Nível de urgência: Alto



#### Recomendação

- A análise efetuada evidenciou que a informação relativa às operações de compra, armazenamento, transporte e comercialização nem sempre apresenta o nível desejável de articulação e continuidade ao longo da cadeia de valor, limitando a capacidade de validar a coerência entre movimentos físicos, registos logísticos e valores declarados;
- Recomenda-se o desenvolvimento de um modelo que permita a rastreabilidade integrada das operações, contemplando o registo sistemático de eventos (e.g., compra/venda), à semelhança do previsto em Espanha com a Lei Antifraude (Lei 11/2021), que impõe o uso de sistemas informáticos certificados para prevenir a manipulação de dados, uniformização dos dados e automatizar as validações/reconciliações periódicas, garantindo um acompanhamento contínuo e fiável;
- Esta abordagem permitirá identificar potenciais inconsistências com maior antecedência, reforçar a coerência informacional e assegurar uma visão mais completa e fiável das operações de combustível realizadas no território nacional.

## 5.2. Recomendações por domínio de análise (4/10)

### 5.2.1. IVA e ISP - Recomendações de melhoria (3/3)

#### 7. Reforço da cooperação e harmonização ibérica

Nível de urgência: Alto



##### Recomendação

- A articulação entre entidades nacionais e europeias, bem como entre jurisdições ibéricas, assume particular relevância na deteção e mitigação de potenciais discrepâncias no reporte e acompanhamento das operações de importação terrestre de combustíveis;
- Recomenda-se o reforço da cooperação entre Portugal e Espanha, visando a harmonização dos procedimentos de fiscalização, a partilha estruturada de informação relevante e a realização conjunta de ações de controlo em pontos críticos da fronteira. Este reforço poderá incluir a criação de uma *task force* para monitorizar movimentações transfronteiriças, apoiada por canais digitais de partilha em tempo útil de dados, tal como a realização de reuniões regulares entre autoridades homólogas;
- O fortalecimento desta articulação contribuirá para uma supervisão mais eficaz na identificação de potenciais discrepâncias e para a redução de assimetrias ou lacunas que possam resultar de enquadramentos regulatórios distintos, reforçando a integridade e consistência do processo declarativo em contexto ibérico.

#### 8. Reforço da efetividade do regime sancionatório

Nível de urgência: Alto



##### Recomendação

- A necessidade de assegurar uma resposta administrativa mais célere e previsível aos desvios identificados ao longo do processo declarativo sustenta a importância de reforçar a efetividade do regime sancionatório aplicável;
- Neste enquadramento, recomenda-se a definição de critérios decisórios uniformes através da aplicação de matrizes que permitam realizar a diferenciação entre a gravidade da sanção, a calendarização objetiva das fases processuais através da definição de prazos para finalização do processo e a automatização do cálculo e aplicação das sanções através da implementação de uma solução digital, de forma a assegurar maior transparência, consistência e rastreabilidade das decisões;
- A implementação destas melhorias permitirá aumentar a eficácia da atuação administrativa e reforçar a capacidade de resposta às situações de incumprimento declarativo, contribuindo para a integridade e robustez do processo de reporte no âmbito do SPN.

#### 9. Desenvolvimento de indicadores de risco e monitorização

Nível de urgência: Alto



##### Recomendação

- A identificação de discrepâncias entre a informação declarada e os dados operacionais e económicos disponíveis demonstra a relevância de instrumentos analíticos que possibilitem uma deteção antecipada de potenciais desvios;
- Recomenda-se o desenvolvimento de um conjunto estruturado de indicadores de risco, ajustados às especificidades do setor, cuja definição, atualização e monitorização contínua sejam assumidas, por exemplo, pelas entidades reguladoras. Deverão contemplar, entre outros, a evolução dos padrões de preços, variações atípicas de volumes, margens anómalas e incoerências entre dados, permitindo uma avaliação sistemática do risco de incumprimento e a deteção preventiva de desvios relevantes;
- O reforço destas capacidades analíticas permitirá uma monitorização mais eficaz e contínua do processo declarativo, promovendo decisões mais informadas e contribuindo para uma visão integrada e fiável das operações de combustíveis realizadas no território nacional.

## 5.2. Recomendações por domínio de análise (5/10)

### 5.2.2. Incorporação de Biocombustíveis - Recomendações de melhoria (1/3)

#### 1. Reforço e harmonização do enquadramento legal

Nível de urgência: Alto



#### Recomendação

- O cumprimento das obrigações de incorporação de biocombustíveis previstas na RED II, transpostas para a Lei nacional pelo Decreto-Lei n.º 84/2022, exige níveis elevados de fiabilidade e consistência na emissão e reporte dos TdB;
- Neste enquadramento, recomenda-se o reforço dos mecanismos de verificação e validação dos TdB, através da digitalização dos processos de submissão, da automatização das verificações documentais e da integração destas operações com os sistemas utilizados pela ENSE no âmbito do quadro regulamentar aplicável;
- Esta abordagem permitirá melhorar a consistência da informação declarada, reduzir potenciais discrepâncias e reforçar a rastreabilidade associada ao cumprimento das metas de incorporação de biocombustíveis.

#### 2. Fortalecimento da integridade das transações na cadeia de valor

Nível de urgência: Médio



#### Recomendação

- As diferenças observadas entre operadores no modo de cumprimento das obrigações de reporte previstas no regime jurídico aplicável à incorporação de biocombustíveis justificam a necessidade de maior uniformização dos critérios declarativos;
- Assim, recomenda-se a definição de orientações técnicas harmonizadas, assegurando que a informação submetida pelos operadores segue formatos consistentes e critérios comuns de classificação (e.g., classificação do tipo de biocombustível, origem geográfica e certificação de sustentabilidade);
- A uniformização dos procedimentos facilitará a comparabilidade entre declarações, permitirá um acompanhamento mais eficiente e contribuirá para a integridade do processo declarativo associado aos TdB.

#### 3. Introdução de garantias financeiras associadas ao incumprimento

Nível de urgência: Alto



#### Recomendação

- A obrigatoriedade de prestação de garantias financeiras criaria um mecanismo de responsabilização, assegurando a cobertura das compensações em caso de incumprimento das metas de incorporação;
- A implementação desta medida passaria pela definição de critérios uniformes para o cálculo das garantias, pelo estabelecimento de prazos claros de prestação e pela previsão de ajustamentos sempre que o perfil de risco ou a escala operacional dos agentes se altere, garantindo proporcionalidade e coerência;
- Este modelo reforçaria a eficácia do regime sancionatório e diminuiria o risco de incumprimentos não regularizados, promovendo maior segurança e previsibilidade na aplicação das obrigações.

## 5.2. Recomendações por domínio de análise (6/10)

### 5.2.2. Incorporação de Biocombustíveis - Recomendações de melhoria (2/3)

#### 4. Reforço da rastreabilidade e validação dos TdB

Nível de urgência: Alto



#### Recomendação

- A necessidade de assegurar uma correspondência rigorosa entre os TdB emitidos e os requisitos previstos na RED II e no respetivo regime nacional evidencia a importância de reforçar os mecanismos de rastreabilidade e validação associados ao processo declarativo;
- Assim sendo, recomenda-se o aprimoramento dos procedimentos de verificação, incluindo a digitalização e automatização do processo de submissão de TdB, a uniformização dos critérios de validação documental e a integração destes mecanismos nos sistemas utilizados pela entidade competente para efeitos de monitorização;
- A adoção destas medidas permitirá aumentar a fiabilidade da informação submetida, reduzir discrepâncias declarativas e reforçar a integridade do processo de reporte ao longo da cadeia de evidência dos TdB.

#### 5. Cruzamento entre volumes de combustível e TdB associados

Nível de urgência: Médio



#### Recomendação

- A coerência entre os volumes físicos de combustível introduzidos no sistema e os TdB emitidos ao abrigo do regime jurídico aplicável constitui um elemento central da fiabilidade do processo declarativo em matéria de biocombustíveis;
- Recomenda-se a implementação de mecanismos de reconciliação periódica entre os volumes comercializados e os títulos emitidos, através do cruzamento entre os TdB apresentados e os volumes de IC declarados, assente na verificação da compatibilidade entre o número de títulos utilizados e os volumes físicos elegíveis, na aplicação de fatores de conversão legalmente previstos e na identificação de desvios relevantes face a parâmetros de coerência definidos (e.g., excesso de TdB face ao volume introduzido ou utilização reiterada de TdB sem correspondência volumétrica clara);
- O reforço desta articulação permitirá a deteção antecipada de desvios relevantes, a ativação atempada de mecanismos de análise e correção e o fortalecimento da fiabilidade do processo de verificação do cumprimento das obrigações legais.

#### 6. Reforço da verificação da sustentabilidade dos biocombustíveis

Nível de urgência: Alto



#### Recomendação

- O quadro normativo aplicável exige que apenas biocombustíveis elegíveis e sustentáveis possam ser contabilizados para efeitos de cumprimento das metas previstas na RED II e respetiva regulamentação nacional, o que reforça a importância de assegurar a integridade das evidências apresentadas;
- Neste sentido, recomenda-se o reforço dos mecanismos de controlo da prova de sustentabilidade, através da realização de auditorias regulares e independentes, da validação técnica das certificações apresentadas e da verificação cruzada dos dados de suporte utilizados no processo declarativo (e.g., origem do biocombustível, local de certificação, percentagem de incorporação);
- Com este reforço de controlo, será possível promover uma maior qualidade da informação submetida, reduzir o risco de utilização de biocombustíveis que não cumpram os requisitos aplicáveis e fortalecer a credibilidade do sistema.

## 5.2. Recomendações por domínio de análise (7/10)

### 5.2.2. Incorporação de Biocombustíveis - Recomendações de melhoria (3/3)

#### 7. Monitorização de padrões anómalos através de indicadores de risco

Nível de urgência: Alto



#### Recomendação

- A leitura integrada dos dados associados à emissão e utilização de TdB, no âmbito das obrigações previstas na RED II, demonstra a relevância da existência de instrumentos que permitam identificar padrões de comportamento que não sejam consistentes com o perfil esperado das operações declaradas;
- Neste contexto, recomenda-se o desenvolvimento indicadores de risco que permitam a monitorização contínua do mercado dos TdB, integrando ferramentas analíticas capazes de detetar variações atípicas, tendências inesperadas ou concentrações anormais de títulos (e.g., identificação de padrões anómalos de emissão sem correspondência com volumes físicos, a deteção de padrões repetidos de transferência de TdB entre os mesmos operadores);
- A implementação deste tipo de análise permitirá reforçar a transparência do mercado e aumentar a capacidade de identificar situações irregulares com maior antecedência, contribuindo para a confiança e integridade do sistema declarativo.

#### 8. Reforço da efetividade na cobrança de compensações e coimas

Nível de urgência: Alto



#### Recomendação

- A existência de valores associados a compensações e penalizações previstas no regime aplicável à incorporação de biocombustíveis evidencia a importância de um processo de cobrança mais eficiente e uniforme, garantindo a operacionalização plena das medidas previstas pela entidade competente;
- Recomenda-se, por isso, o reforço dos mecanismos de cobrança e regularização, através da automatização de etapas notificatórias, assegurando que os operadores são informados de forma automática e tempestiva da existência de compensações ou coimas aplicadas, da harmonização dos critérios aplicáveis, nomeadamente através da definição uniforme dos elementos que desencadeiam a cobrança (como o número de TdB em falta ou o valor não regularizado) e da definição de prazos processuais objetivos incluindo, a título de exemplo, a criação de uma janela de regularização subsequente ao reporte de TdB, durante a qual os operadores devem liquidar as compensações devidas, finda a qual poderão ser aplicadas condições financeiras mais gravosas às inicialmente estabelecidas;
- A adoção destas medidas contribuirá para uma aplicação mais eficaz do regime sancionatório e para o cumprimento atempado das obrigações declarativas previstas no quadro regulatório.

## 5.2. Recomendações por domínio de análise (8/10)

### 5.2.3. Reservas de combustível - Recomendações de melhoria (1/3)

#### 1. Regime de coimas progressivas e agravadas

Nível de urgência: Alto



#### Recomendação

- A variabilidade observada no grau de regularização das reservas obrigatórias ao longo do Período de referência evidencia a importância de mecanismos sancionatórios que assegurem maior proporcionalidade e previsibilidade no tratamento das situações de incumprimento declarativo;
- Neste sentido, recomenda-se o desenvolvimento de um regime de coimas progressivas, incorporando escalões ajustados ao histórico de cada operador (e.g., agravamentos graduais em caso de reincidência ou de incumprimento prolongado), critérios uniformes de determinação da gravidade das infrações (e.g., recorrência de incumprimentos em períodos anteriores, % de reservas não regularizadas face ao valor total) e procedimentos de aplicação claros e automatizados, como a definição de prazos para decisão e a geração automática dos cálculos das coimas a aplicar;
- Esta abordagem contribuirá para reforçar a eficácia do regime sancionatório, assegurando maior consistência na aplicação das medidas e incentivando o cumprimento atempado das obrigações declarativas previstas no quadro regulatório das reservas obrigatórias.

#### 2. Condicionalidade da atividade à manutenção das reservas

Nível de urgência: Alto



#### Recomendação

- A existência de divergências constantes entre os valores de reservas devidas e os montantes efetivamente regularizados demonstra a relevância de mecanismos que promovam uma ligação mais direta entre a atividade comercial e o cumprimento das obrigações declarativas aplicáveis;
- Assim, recomenda-se o reforço dos requisitos de verificação contínua do cumprimento das reservas obrigatórias, garantindo que todas as operações autorizadas estejam suportadas por níveis de reserva devidamente regularizados e reportados, designadamente através da confirmação periódica entre valores devidos e regularizados, da monitorização de eventuais desvios e da identificação de situações de incumprimento persistente que exijam acompanhamento e monitorização reforçada;
- O reforço destes procedimentos permitirá assegurar que apenas operadores em situação de cumprimento se mantenham ativos no mercado, fortalecendo a confiança no processo declarativo e contribuindo para a estabilidade do setor.

#### 3. Partilha automática de informação entre entidades reguladoras

Nível de urgência: Médio



#### Recomendação

- A análise desenvolvida no presente Estudo evidencia a necessidade de uma maior articulação entre as entidades com competências de supervisão e fiscalização, de modo a garantir uma visão integrada dos montantes de reserva devidos, regularizados e em incumprimento;
- Desta forma, recomenda-se a implementação de mecanismos automáticos de partilha de informação entre as entidades reguladoras relevantes, assegurando a harmonização dos critérios de reporte e a disponibilização tempestiva dos dados necessários ao processo declarativo, incluindo a criação de um ponto centralizado de acesso à informação (e.g., *data hub* regulatório) que disponibilize, em formato seguro e normalizado, os montantes de reservas devidas, regularizadas e em incumprimento. O acesso a esta plataforma deverá ser garantido às entidades com competências de supervisão (e.g., ENSE, AT, ASAE), permitindo a eliminação de potenciais redundâncias de informação;
- A adoção desta medida permitirá aumentar a coerência entre sistemas, reduzir assimetrias no acompanhamento das obrigações e promover uma atuação mais alinhada entre as entidades envolvidas.

## 5.2. Recomendações por domínio de análise (9/10)

### 5.2.3. Reservas de combustível - Recomendações de melhoria (2/3)

#### 4. Transparência e divulgação pública de incumprimentos graves

Nível de urgência: Alto



##### Recomendação

- A necessidade de promover maior acompanhamento das obrigações associadas às reservas obrigatórias sustenta a relevância de mecanismos de divulgação de operadores incumpridores ou suspensos, à semelhança do que é efetuado em Espanha, de modo a reforçar a transparência do processo declarativo
- Neste sentido, recomenda-se a criação de critérios objetivos para a publicação de informação relativa a incumprimentos de maior materialidade, tais como indicadores da percentagem anual de reservas não regularizadas, o montante em incumprimento face ao valor a receber ou a existência de reincidência no histórico de cumprimento. Esta divulgação deverá ser acompanhada de relatórios periódicos que consolidem, de forma estruturada, os valores de reservas a receber, recebidas e em incumprimento, bem como a respetiva evolução anual, reforçando a visibilidade sobre o grau de cumprimento das obrigações aplicáveis;
- A disponibilização pública destes elementos contribuirá para uma maior clareza no sistema de reporte, reforçará a confiança no processo de supervisão e poderá incentivar práticas de conformidade voluntária por parte dos operadores.

#### 5. Validação cruzada entre reservas reportadas e volumes de vendas

Nível de urgência: Médio



##### Recomendação

- A reconciliação sistemática entre as reservas declaradas e os volumes efetivamente introduzidos no consumo apresenta-se como um mecanismo de validação que permite a aferir o grau de coerência dos valores reportados e a atividade comercial, e a identificação de eventuais divergências;
- Assim, recomenda-se o desenvolvimento de processos estruturados de validação cruzada entre os valores de reservas obrigatórias reportados e os volumes de vendas correspondentes, apoiados por mecanismos que assegurem a comparação periódica entre o nível de reservas devidas e os volumes efetivamente comercializados no mesmo período, e análises periódicas que permitam identificar divergências relevantes, tais como verificações trimestrais que permitam identificar desvios entre vendas declaradas e o nível de reservas que deveria ter sido constituído;
- A aplicação desta abordagem aumentará a capacidade de deteção precoce de situações de não conformidade, assegurando maior fiabilidade na verificação do cumprimento das obrigações declarativas aplicáveis às reservas.

#### 6. Sanções complementares para incumprimento financeiro

Nível de urgência: Alto



##### Recomendação

- A existência de valores não regularizados no Período de referência evidencia a utilidade de instrumentos adicionais que reforcem a capacidade de assegurar a cobrança efetiva dos montantes devidos no âmbito das reservas obrigatórias;
- Neste enquadramento, recomenda-se a avaliação de mecanismos complementares ao regime sancionatório em vigor, incluindo a aplicação de medidas adicionais proporcionais ao risco de persistência do incumprimento, tais como a introdução de encargos adicionais para valores em falta após prazos de regularização estabelecidos, reforço das garantias financeiras exigidas e/ou imposição de condicionamentos temporários à atividade enquanto subsistirem montantes em incumprimento;
- A adoção destas medidas permitirá aumentar a eficiência global do processo de cobrança, reduzir o montante de valores em falta e fortalecer a integridade do sistema de reporte e regularização aplicável às reservas obrigatórias.

## 5.2. Recomendações por domínio de análise (10/10)

### 5.2.3. Reservas de combustível - Recomendações de melhoria (3/3)

#### 7. Integração de indicadores de risco no planeamento das reservas

Nível de urgência: Alto



##### Recomendação

- A variabilidade observada no cumprimento das obrigações de regularização das reservas obrigatórias destaca a importância de instrumentos que permitam antecipar potenciais desvios no processo declarativo;
- Neste sentido, recomenda-se a integração de métricas de risco no planeamento das reservas, incorporando fatores como histórico de regularização, volumes introduzidos no consumo e padrões operacionais relevantes, de forma a orientar o acompanhamento e priorização das ações de supervisão;
- Esta abordagem permitirá antecipar necessidades de verificação, ajustar o nível de exigência aplicável a cada operador e aumentar a eficácia global do sistema de reporte e acompanhamento das reservas obrigatórias.

#### 8. Condicionalidade de novas licenças e habilitações

Nível de urgência: Médio



##### Recomendação

- A consistência do processo declarativo associado às reservas obrigatórias beneficia da existência de mecanismos que assegurem que a atividade dos operadores está alinhada com os níveis de regularização exigidos;
- Assim, recomenda-se que a atribuição ou renovação de licenças e habilitações aplicáveis seja condicionada à verificação do cumprimento das obrigações de reserva por parte dos operadores, suportada por procedimentos de verificação contínua, como a validação periódica dos montantes regularizado, e o acompanhamento do histórico anual de cumprimento, bem como por critérios objetivos de elegibilidade, tais como limites máximos de incumprimento permitido e ao histórico recente de regularização;
- A aplicação desta medida contribuirá para reforçar a estabilidade do setor, garantindo que apenas operadores em situação de cumprimento permanecem ativos e fortalecendo a confiança no processo declarativo associado às reservas obrigatórias.

#### 9. Modelos preditivos e análise avançada de risco

Nível de urgência: Médio



##### Recomendação

- O acompanhamento das operações ao longo do Período de referência evidencia a utilidade de ferramentas analíticas capazes de identificar, com maior antecedência, padrões indicativos de potenciais desvios no reporte das reservas obrigatórias;
- Neste enquadramento, recomenda-se o desenvolvimento de modelos preditivos que integrem dados operacionais, históricos de reporte, perfis de regularização, volumes comercializados e padrões de variação temporal, suportados por técnicas de análise avançada;
- A adoção desta abordagem permitirá detetar discrepâncias de forma mais célere, identificar situações de risco e orientar a atuação das entidades competentes com maior precisão, reforçando a integridade e eficácia do sistema declarativo associado às reservas.

# 5.3

## Recomendações sistémicas

---



## 5.3. Recomendações sistémicas (1/3)

Para além das recomendações específicas por domínio apresentadas na secção anterior (*vide* secção 5.2), revela-se necessário proceder ao reforço dos elementos estruturais que sustentam o funcionamento do SPN e asseguram a coerência entre os vários sistemas de reporte, supervisão e acompanhamento. As recomendações de natureza sistémica, apresentadas de seguida, visam consolidar os mecanismos transversais que garantem a integridade e fiabilidade do processo declarativo, reforçam a capacidade de atuação das entidades supervisoras e promovem uma maior consistência institucional na monitorização das operações do setor.

Estas medidas incidem, em particular, sobre a articulação entre entidades públicas, o fortalecimento dos processos de fiscalização e controlo e a uniformização de práticas que assegurem uma aplicação mais consistente e previsível do enquadramento regulatório. Em conjunto, procuram responder às vulnerabilidades identificadas ao longo do presente Estudo, contribuindo para uma atuação mais coordenada, uma utilização mais eficiente da informação disponível e uma maior estabilidade do setor no médio e longo prazo. Ao incidir sobre fatores estruturais e transversais, estas recomendações atuam como complemento crítico às medidas operacionais já identificadas e propostas por domínio, criando as condições para um SPN mais robusto, coerente e resiliente, capaz de assegurar a integridade do processo declarativo e o cumprimento das obrigações aplicáveis. Apresenta-se de seguida, a conexão entre as recomendações por domínio e as sistémicas, evidenciando a sua articulação com cada uma das tipologias de irregularidades abordadas na secção anterior (*vide* secção 5.2).

### 1. Harmonização legislativa entre Portugal e Espanha

- ▶ ISP/IVA
- ▶ Incorporação de biocombustíveis
- ▶ Reservas de combustível

### 2. Reforço do quadro sancionatório

- ▶ Incorporação de biocombustíveis
- ▶ Reservas de combustível

### 3. Ação coordenada entre entidades reguladoras

- ▶ ISP/IVA
- ▶ Incorporação de biocombustíveis
- ▶ Reservas de combustível

### 4. Monitorização financeira contínua dos operadores

- ▶ Incorporação de biocombustíveis
- ▶ Reservas de combustível

### 5. Exclusão de operadores infratores de concursos públicos

- ▶ Incorporação de biocombustíveis
- ▶ Reservas de combustível

### 6. Reforço da fiscalização e controlo operacional

- ▶ ISP/IVA
- ▶ Incorporação de biocombustíveis
- ▶ Reservas de combustível

## 5.3. Recomendações sistémicas (2/3)

### 1. Harmonização legislativa entre Portugal e Espanha

Nível de urgência: Alto



#### Recomendação

- As diferenças entre o enquadramento legal português e espanhol nas operações transfronteiriças, nomeadamente no domínio fiscal e nos mecanismos de reporte e controlo aplicáveis, têm criado condições assimétricas no mercado, potenciando riscos acrescidos de incumprimento e distorções concorrenciais;
- Recomenda-se a avaliação da convergência do quadro legislativo nacional com mecanismos introduzidos em Espanha pela Ley 7/2024, incluindo, a título de exemplo, a revisão dos prazos de liquidação do IVA em aquisições intracomunitárias, a definição de requisitos reforçados de garantia financeira para operadores com maior exposição a incumprimento e a criação de um sistema nacional de registo eletrónico obrigatório de operações relevantes, assegurando maior rastreabilidade;
- Este alinhamento permitirá, não só, mitigar potenciais riscos de fraude associados às operações de importação transfronteiriças, bem como reduzir incentivos a práticas irregulares e reforçar a consistência do acompanhamento e supervisão do SPN, promovendo um enquadramento concorrencial mais equilibrado entre ambos os mercados.

### 2. Reforço do quadro sancionatório

Nível de urgência: Alto



#### Recomendação

- A existência de situações de incumprimento associadas a níveis de materialidade relevantes sublinha a importância de um quadro sancionatório claro e operacionalmente eficaz, capaz de assegurar uma atuação célere, proporcional e eficaz perante situações irregulares, quer sejam de âmbito declarativo ou regulatório;
- Recomenda-se assim, o reforço do quadro sancionatório, através da definição de limiares quantitativos que distingam infrações leves, graves e muito graves (e.g., % de reservas não regularizadas, % de TdB em falta), bem como da harmonização de procedimentos de aplicação de coimas, incluindo prazos máximos e uma matriz padronizada de cálculo, complementados pela criação de mecanismos de execução (e.g., notificações automáticas de cobrança, integração das decisões numa plataforma centralizada);
- Estas medidas contribuirão para reforçar a eficácia preventiva do regime sancionatório, promover maior conformidade voluntária e garantir que a atuação administrativa se mantém previsível, célere e alinhada com os objetivos de integridade do processo declarativo no âmbito do SPN.

### 3. Ação coordenada entre entidades reguladoras

Nível de urgência: Alto



#### Recomendação

- A diversidade de entidades com competências de supervisão e reporte evidencia a importância de um modelo de coordenação mais estruturado entre os organismos responsáveis pelo acompanhamento das operações do setor;
- Neste contexto, recomenda-se o reforço da articulação operacional entre os diferentes organismos de supervisão e fiscalização, e.g., AT, ENSE, ASAE, incluindo a operacionalização de estruturas conjuntas como o Balcão Único da Energia e a Unidade Nacional de Combate à Fraude Energética, enquanto plataformas centralizadas de recolha, tratamento e partilha de informação;
- A consolidação desta atuação coordenada permitirá reduzir assimetrias informacionais, fortalecer a consistência dos dados analisados e potenciar uma resposta mais eficiente e alinhada entre as entidades de supervisão, contribuindo para a robustez e integridade do processo declarativo no âmbito do SPN.

## 5.3. Recomendações sistémicas (3/3)

### 4. Monitorização financeira contínua dos operadores

Nível de urgência: Médio



#### Recomendação

- A consistência do processo declarativo associado às operações do setor beneficia da existência de mecanismos que assegurem a capacidade dos operadores cumprirem, de forma sustentável, as respetivas obrigações regulatórias e declarativas;
- Assim, recomenda-se a implementação de instrumentos de monitorização financeira contínua, orientados para a avaliação da capacidade económico-financeira dos operadores, e para a verificação da adequação das garantias no âmbito das reservas obrigatórias e das obrigações declarativas aplicáveis. Esta monitorização poderá ser operacionalizada através de um painel de indicadores consolidado (*e.g.*, *dashboard*), permitindo aferir a solvabilidade e exposição potencial a irregularidades;
- A adoção deste tipo de enquadramento permitirá reforçar a estabilidade das operações, assegurar que apenas operadores com capacidade financeira permanecem ativos e apoiar a regularização atempada dos montantes devidos.

### 5. Exclusão de operadores infratores de concursos públicos

Nível de urgência: Alto



#### Recomendação

- A credibilidade do processo declarativo e a confiança no setor dos combustíveis beneficiam da existência de mecanismos que assegurem que a participação em procedimentos públicos é compatível com o cumprimento das obrigações regulatórias aplicáveis;
- Neste sentido, recomenda-se que a elegibilidade para concursos públicos considere o histórico declarativo e de regularização dos operadores, prevenindo-se que situações de incumprimento material ou persistente possam influenciar a admissão a tais procedimentos, desde que salvaguardadas as exigências legais aplicáveis;
- Esta medida permitirá promover níveis acrescidos de conformidade, reforçar a integridade dos procedimentos de contratação pública e incentivar o cumprimento voluntário das obrigações declarativas.

### 6. Reforço da fiscalização e controlo operacional

Nível de urgência: Alto



#### Recomendação

- As análises desenvolvidas no Estudo evidenciam a importância de mecanismos de fiscalização que assegurem uma monitorização mais eficaz das operações declarativas e operacionais no setor dos combustíveis, nomeadamente das verificações realizadas pela AT e pela ENSE no âmbito das respetivas competências;
- Neste enquadramento, recomenda-se o reforço e intensificação das ações de fiscalização, tomando como referência modelos adotados por Espanha, através de iniciativas concretas como a realização regular de ações de fiscalização em pontos estratégicos, o cruzamento sistemático entre dados declarados e informação logística ou documental recolhida no terreno, e a articulação entre equipas de fiscalização (*e.g.*, ENSE, ASAE) e unidades centrais (*e.g.*, AT). Estas ações deverão combinar verificações documentais, validação física do transporte, monitorização das rotas utilizadas e identificação de padrões que permitam detetar quaisquer tipos de irregularidades;
- A consolidação deste modelo permitirá melhorar a capacidade de identificação de potenciais discrepâncias, reforçar a consistência entre a atividade observada e o reporte efetuado e contribuir para uma atuação mais eficaz e alinhada entre as entidades responsáveis pelo acompanhamento do processo declarativo no âmbito do SPN.

# 6

## Anexos



## Anexo 1 - Portarias relativas a alterações no ISP

Ano	Portaria	Descrição
2025	Portaria n.º 427-A/2025/1, de 28/11	Revisão e fixação das taxas unitárias do imposto sobre os produtos petrolíferos e energéticos.
	Portaria n.º 355-B/2024/1, de 27/12	Revisão e fixação das taxas unitárias do imposto sobre os produtos petrolíferos e energéticos.
	Portaria n.º 355-A/2024/1, de 27/12	Atualização da taxa do adicionamento sobre as emissões de CO <sub>2</sub> .
2024	Portaria n.º 210-A/2024/1, de 13/09	Atualização da taxa do adicionamento sobre as emissões de CO <sub>2</sub> .
	Portaria n.º 203-A/2024/1, de 08/09	Atualização da taxa do adicionamento sobre as emissões de CO <sub>2</sub> .
	Portaria n.º 189-A/2024/1, de 23/08	Atualização da taxa do adicionamento sobre as emissões de CO <sub>2</sub> .
	Portaria n.º 36-A/2024, de 31/01	Atualização temporária do valor da taxa unitária do ISP aplicável, no continente, ao gasóleo colorido e marcado.
2023	Portaria n.º 150-B/2023, de 05/06	Revisão e fixação semanal dos valores das taxas unitárias do ISP aplicáveis, no continente, à gasolina sem chumbo e ao gasóleo rodoviário. Manutenção da vigência da Portaria n.º 167-C/2022, de 30/06.
	Portaria n.º 113-B/2023, de 28/04	Revisão e fixação semanal dos valores das taxas unitárias do ISP aplicáveis, no continente, à gasolina sem chumbo e ao gasóleo rodoviário. Manutenção da vigência da Portaria n.º 167-C/2022, de 30/06.
	Portaria n.º 106-B/2023, de 17/04	Revisão e fixação semanal dos valores das taxas unitárias do ISP aplicáveis, no continente, à gasolina sem chumbo e ao gasóleo rodoviário. Manutenção da vigência da Portaria n.º 167-C/2022, de 30/06.
	Portaria n.º 99-B/2023, de 03/04	Mantém-se em vigor a Portaria n.º 65-B/2023, de 3/03.
	Portaria n.º 65-B/2023, de 03/03	Revisão e fixação semanal dos valores das taxas unitárias do ISP aplicáveis, no continente, à gasolina sem chumbo e ao gasóleo rodoviário. Manutenção da vigência da Portaria n.º 167-C/2022, de 30/06.
	Portaria n.º 38-C/2023, de 03/02	Revisão e fixação semanal dos valores das taxas unitárias do ISP aplicáveis, no continente, à gasolina sem chumbo e ao gasóleo rodoviário. Manutenção da vigência da Portaria n.º 167-C/2022, de 30/06.

## Anexo 2 - Volumes totais vendidos por mês

Volumes Totais - Associados EPCOL e Outros Operadores  
(Período de referência)

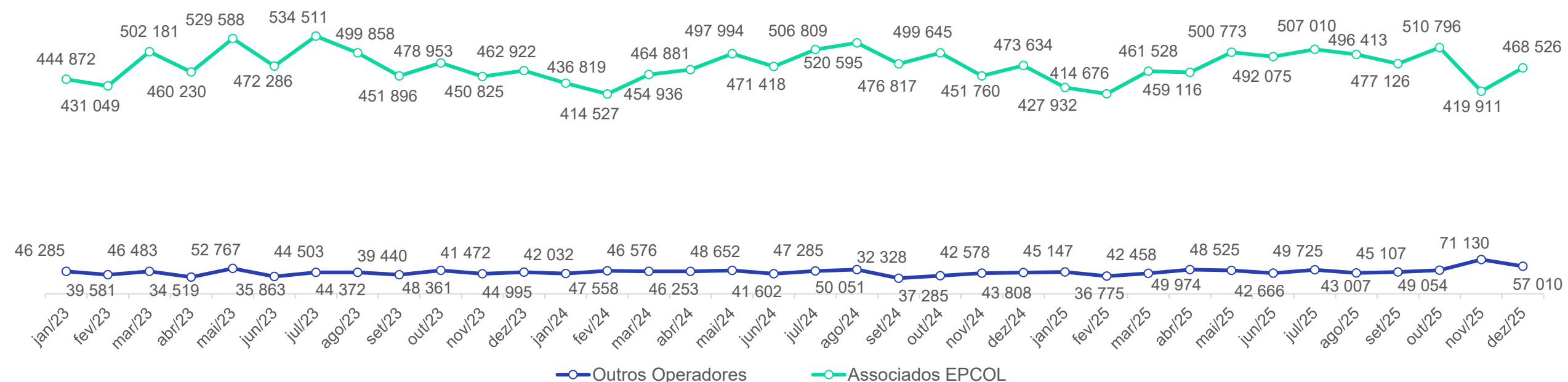


Gráfico 12. Evolução mensal dos volumes totais de gasóleo e gasolina vendidos por Associados EPCOL e Outros operadores, no Período de referência – Unidade de medida:€/Litro  
Fonte: DGE

Introduções ao Consumo de Gasóleo e Gasolina  
(Período de referência)

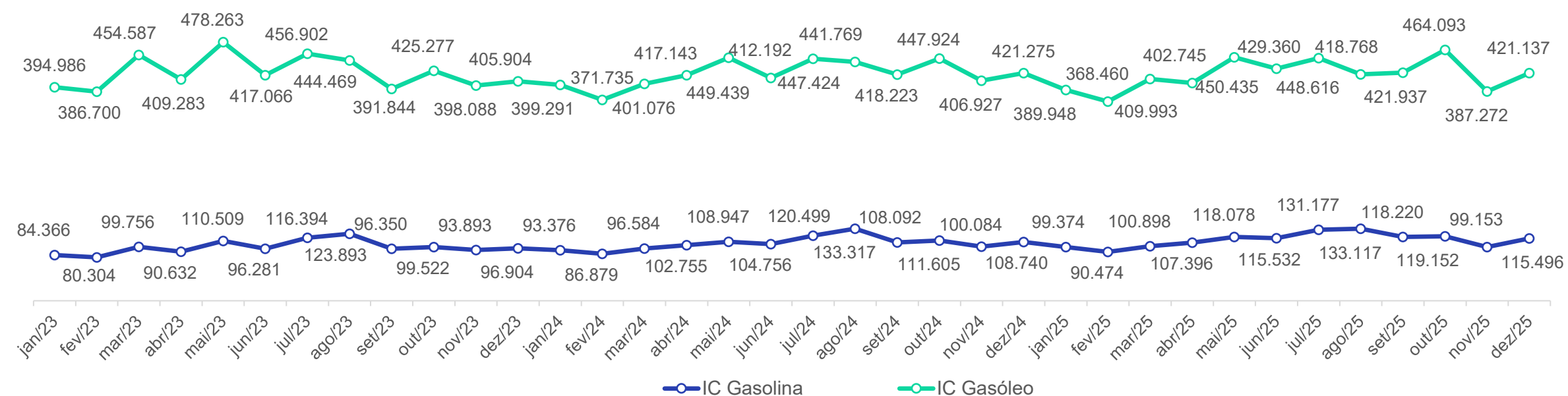
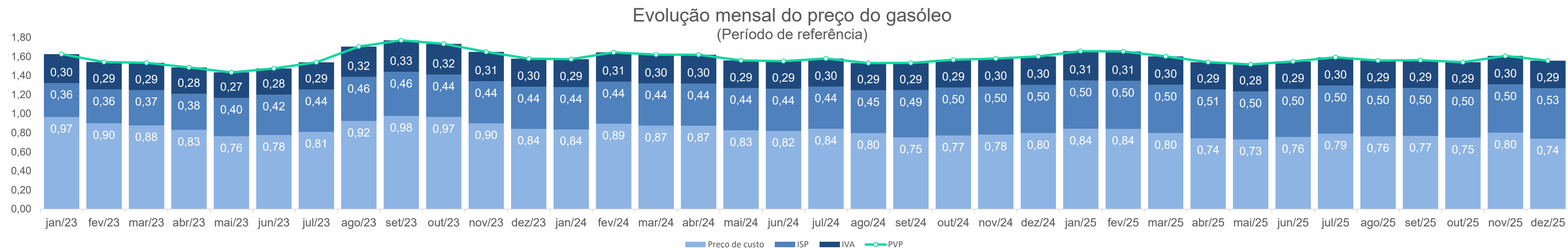


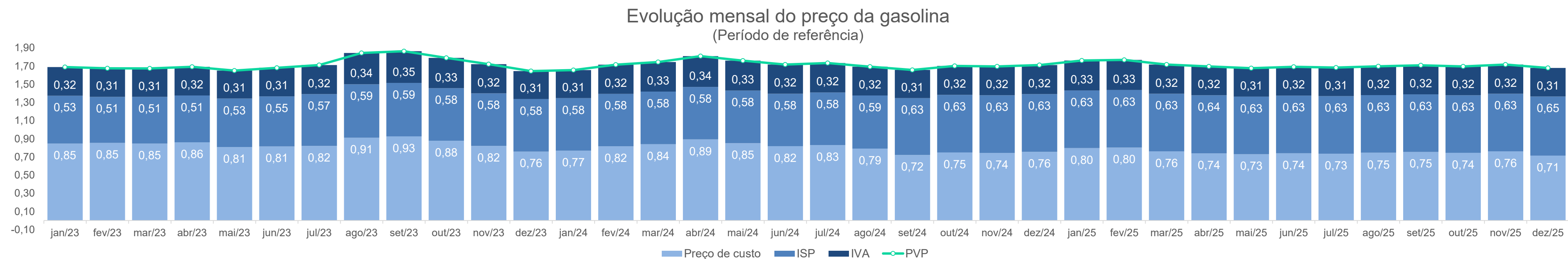
Gráfico 13. Evolução mensal da IC de combustíveis, no Período de referência – Unidade de medida: toneladas  
Fonte: ENSE

## Anexo 3 - Evolução mensal do preço



**Gráfico 14.** Evolução mensal do preço do gasóleo durante o Período de referência – Unidade de medida:€/Litro

Fonte: DGEG



**Gráfico 15.** Evolução mensal do preço da gasolina durante o Período de referência – Unidade de medida:€/Litro

Fonte: DGEG

## Anexo 4 - Metodologia de cálculo do volume não declarado (1/5)

### Cálculo detalhado do limite superior (1/2)

Para o efeito de quantificação e definição do Limite 1, a metodologia adotada assenta na diferença existente entre o volume de combustível introduzido ao consumo e o volume de combustível declarado para efeitos de ISP, sendo esta quantificação apurada numa base mensal, ao longo do Período de referência, permitindo a respetiva quantificação individualizada. A expressão seguinte traduz, de forma sintética, a metodologia adotada para a quantificação do volume não declarado:

- Equação 1. **Volume não declarado** = *IC* – *Volume de combustível declarado para efeitos de ISP*

Relativamente à quantificação do volume associado às receitas de ISP, importa, em primeiro lugar, salientar que os dados disponíveis correspondem exclusivamente a unidades monetárias (€), não existindo registo direto desta métrica em unidades volumétricas, nomeadamente em Litros, por parte do Banco de Portugal.

Neste contexto, e considerando que a análise a desenvolver exige a comparação entre o volume total vendido e o volume de receitas declaradas para efeitos de ISP, torna-se necessário proceder à conversão indireta destas receitas monetárias (€) em volume (Litros). Tal decorre do facto de o ISP ser aplicado por unidade de volume (€/Litro), o que permite estabelecer uma relação direta entre receitas e volume sujeito ao pagamento do imposto.

Assim, a estimativa do volume de combustível subjacente às receitas de ISP é obtida através da divisão das receitas mensais de ISP (em €) pela taxa média mensal de ISP (em €/Litro), conforme expresso na equação seguinte:

- Equação 2. **Volume de receitas declarado para efeitos de ISP (Litro)** =  $\frac{\text{Receitas mensais de ISP (€)}}{\text{Taxa média de ISP (€/Litro)}}$

## Anexo 4 - Metodologia de cálculo do volume não declarado (2/5)

### Cálculo detalhado do limite superior (2/2)

Para a determinação da taxa média anual de ISP (€/Litro), verificou-se que os dados disponíveis não realizavam a discriminação das receitas por tipologia de combustível (gasóleo e gasolina). Neste sentido, foi necessário calcular uma taxa média ponderada, tendo por base os volumes mensais comercializados de cada combustível (em toneladas) e os respetivos valores de ISP aplicáveis (em €/Litro). Esta abordagem permite obter uma aproximação representativa da carga fiscal média por Litro no mercado. Deste modo, a metodologia adotada encontra-se sintetizada na seguinte expressão:

- **Equação 3. Valor médio de ISP ponderado (€/Litro)** = 
$$\frac{(\text{Volume vendido}_{\text{gasóleo (toneladas)}} \times \text{ISP médio mensal}_{\text{gasóleo}}) + (\text{Volume vendido}_{\text{gasolina (toneladas)}} \times \text{ISP médio mensal}_{\text{gasolina}})}{(\text{Volume vendido}_{\text{gasóleo (toneladas)}}) + \text{Volume vendido}_{\text{gasolina (toneladas)}}}$$

Por último, importa referir que os volumes totais de combustível introduzido ao consumo se encontram originalmente expressos em toneladas, enquanto o volume estimado a partir das receitas de ISP está expresso em Litros. Para garantir a coerência metodológica e possibilitar a comparação direta entre grandezas, nomeadamente para efeitos de cálculo do volume não declarado, é indispensável realizar a conversão dos volumes vendidos de cada tipologia de combustível branco de toneladas para Litros.

Esta conversão é realizada com base na densidade de cada combustível (expressa em kg/Litro), permitindo transformar massa (toneladas) em volume (Litros). A formulação utilizada para o efeito encontra-se demonstrada na fórmula seguinte:

- **Equação 4. Volume total vendido (Litro)** = 
$$\frac{\text{Volume vendido}_{\text{gasóleo (toneladas)}} \times 1000}{\text{Densidade}_{\text{gasóleo (kg/Litro)}}} + \frac{\text{Volume vendido}_{\text{gasolina (toneladas)}} \times 1000}{\text{Densidade}_{\text{gasolina (kg/Litro)}}}$$

Com a uniformização e harmonização de todos os argumentos da fórmula proposta para quantificação do limite superior relativo ao volume não declarado de combustível branco que entra em território nacional, assegura-se que todas as variáveis se encontram expressas na mesma unidade (Litros), permitindo a quantificação consistente deste limite no decorrer de todos os meses correspondentes ao Período de referência.

## Anexo 4 - Metodologia de cálculo do volume não declarado (3/5)

### Cálculo detalhado do limite inferior

A definição do limite inferior assume um papel estruturante na definição de uma *baseline* de referência para a quantificação da importação não declarada de combustíveis brancos, permitindo estabelecer um enquadramento conservador da dimensão do fenómeno em análise. Neste contexto, a abordagem metodológica adotada assenta na aplicação de uma percentagem ao volume total mensal de vendas de combustíveis brancos, com o objetivo de estimar a fração de consumo que poderá não ter sido devidamente declarada.

Importa ainda salientar que os volumes de combustíveis comercializados se encontram originalmente expressos em toneladas, enquanto que o cálculo do limite superior foi anteriormente determinado em Litros. Neste sentido, de forma a possibilitar a criação de um intervalo para a quantificação de volume não declarado e a comparabilidade entre grandezas, torna-se necessário proceder à conversão dos volumes de toneladas para Litros. Neste enquadramento, a conversão dos volumes totais vendidos de gasóleo e gasolina (em toneladas) para Litros é efetuada com base na densidade de cada combustível (expressa em kg/Litro), conforme descrito na expressão seguinte:

- **Equação 5. Volume total vendido (Litro)** = 
$$\frac{\text{Volume vendido}_{\text{gasóleo}} (\text{toneladas}) \times 1000}{\text{Densidade}_{\text{gasóleo}} (\text{kg/Litro})} + \frac{\text{Volume vendido}_{\text{gasolina}} (\text{toneladas}) \times 1000}{\text{Densidade}_{\text{gasolina}} (\text{kg/Litro})}$$

A definição da percentagem considerada resulta da incorporação de perceções de mercado recolhidas junto de *stakeholders* relevantes do setor dos combustíveis brancos, as quais apontam para a existência de uma percentagem de volume não declarado a ser vendido no território nacional. Com base nessas perceções, foi adotado um valor de referência de 4,00% do volume total de vendas anuais, entendido como uma estimativa conservadora e alinhada com a leitura do mercado. Deste modo, o volume não declarado correspondente ao limite inferior é apurado pela aplicação direta desta percentagem ao volume total comercializado em cada mês do Período de referência, conforme expresso na fórmula seguinte:

- **Equação 6. Volume não declarado (Litro)** = 
$$\text{Volume total vendido (Litro)} \times 4,00\%$$

Deste modo, é possível definir um limite inferior consistente com as dinâmicas do setor, permitindo, em conjunto com o limite superior, estabelecer um intervalo de referência para a quantificação do volume não declarado de combustíveis brancos ao longo de todo o Período de referência.

## Anexo 4 - Metodologia de cálculo do volume não declarado (4/5)

### Pressupostos metodológicos

Para viabilizar a quantificação do volume não declarado de combustíveis brancos vendidos em território nacional, foi necessário definir um conjunto de pressupostos subjacentes à metodologia adotada, que sustentam os cálculos realizados e permitem a aplicação consistente das fórmulas utilizadas na determinação dos limites superior, inferior e médio:

#### 1. Fator de conversão Ton → Litros

Para efeitos da presente análise, a conversão de toneladas para litros é efetuada com base em valores médios de densidade, disponibilizados pela DGEG<sup>18</sup>, nomeadamente 0,840 kg/L para o gasóleo e 0,746 kg/L para a gasolina. Assume-se que estes valores médios refletem de forma adequada a composição predominante dos combustíveis comercializados no mercado nacional, permitindo uma conversão consistente entre unidades de massa e volume.

#### 2. IC como valor máximo possível de vendas anual

Assume-se que o montante anual de IC corresponde ao valor máximo potencial de vendas em cada ano. Apesar de não existir uma correspondência direta entre as quantidades de combustível disponíveis para IC e as efetivamente comercializadas, considera-se, para efeitos da análise, que o volume disponível é integralmente absorvido pelo mercado, permitindo que os volumes considerados representem um cenário de consumo máximo.

#### 3. Receitas de ISP

Parte-se do pressuposto de que a totalidade das receitas de ISP registadas reflete, de forma direta, o volume de combustíveis brancos efetivamente sujeito a tributação ao longo do Período de referência, sendo utilizada como *proxy* do consumo declarado.

#### 4. Valor de ISP aplicado na estimativa de volume de combustíveis brancos sujeito a ISP

Assume-se que a taxa de ISP aplicada corresponde a uma média ponderada dos volumes de combustíveis vendidos, assumindo-se que as receitas de ISP se distribuem proporcionalmente à estrutura de vendas de cada tipologia de combustível. Esta abordagem decorre da ausência de segmentação das receitas por tipologia de produto, permitindo deste modo fazer a conversão dos valores monetários para uma estimativa do volume de combustível sujeito a imposto.

<sup>18</sup><https://www.dgeg.gov.pt/pt/estatistica/energia/petroleo-e-derivados/densidades/>

## Anexo 4 - Metodologia de cálculo do volume não declarado (5/5)

### Limitações

Embora tenha sido possível proceder à quantificação do volume não declarado, subsistem algumas limitações inerentes à metodologia desenvolvida, que importa ter em consideração para a correta interpretação dos resultados. Estas limitações decorrem, em grande medida, das premissas adotadas, da disponibilidade e do nível de detalhe dos dados utilizados, bem como das simplificações necessárias para tornar a análise operacional.

#### 1. Benefícios fiscais e regimes especiais

A existência de benefícios fiscais associados com o pagamento de ISP (por exemplo, gasóleo profissional, setor agrícola ou pesqueiro) implica que parte do combustível não suporta a totalidade do ISP. Este facto conduz a uma subestimação do volume sujeito ao pagamento de ISP quando se utiliza uma taxa média, podendo gerar diferenças entre o volume que efetivamente pagou ISP e o volume calculado.

#### 2. Desfasamento temporal entre consumo e cobrança do ISP

O ISP é liquidado no momento da IC, ou seja, na saída dos entrepostos fiscais, o que nem sempre coincide com o período em que o combustível é efetivamente comercializado. Este desfasamento temporal traduz-se no facto de que o volume sujeito a imposto num determinado mês poderá corresponder a vendas realizadas em meses anteriores ou posteriores, criando potenciais inconsistências na comparação entre os volumes de combustível comercializados e as receitas fiscais reportadas para o mesmo período.

#### 3. Conversão Ton → Litros

A conversão assume densidades constantes, as quais podem, no entanto, variar em função da composição do tipo de combustível e das condições ambientais, resultando em pequenas variações nas densidades destes combustíveis, podendo eventualmente resultar em diferenças nos volumes estimados.

#### 4. Múltiplas fontes de dados

A análise recorre a dados provenientes de múltiplas fontes, cuja combinação pode introduzir inconsistências metodológicas, devido a diferentes critérios de contabilização e períodos de reporte, tendo sido sempre que possível realizado o devido tratamento para possibilitar a comparação.

## Anexo 5 - ISP e IC mensais

Data	Gasóleo		Gasolina	
	ISP (€)	IC (ton)	ISP (€)	IC (ton)
dez/25	0,6506	115.496	0,5284	421.137
nov/25	0,6344	99.153	0,5040	387.272
out/25	0,6344	119.152	0,5040	464.093
set/25	0,6344	118.220	0,5040	421.937
ago/25	0,6344	133.117	0,5040	418.768
jul/25	0,6344	131.177	0,5040	448.616
jun/25	0,6344	115.532	0,5040	429.360
mai/25	0,6344	118.078	0,5040	450.435
abr/25	0,6344	107.396	0,5040	402.745
mar/25	0,6344	100.898	0,5040	409.993
fev/25	0,6344	90.474	0,5040	368.460
jan/25	0,6344	99.374	0,5040	389.948
dez/24	0,6344	108.740	0,5040	421.275
nov/24	0,6344	100.084	0,5040	406.927
out/24	0,6344	111.605	0,5040	447.924
set/24	0,6232	108.092	0,4919	418.223
ago/24	0,5835	133.317	0,4485	441.769
jul/24	0,5781	120.499	0,4427	447.424

Data	Gasóleo		Gasolina	
	ISP (€)	IC (ton)	ISP (€)	IC (ton)
jun/24	0,5781	104.756	0,4427	412.192
mai/24	0,5781	108.947	0,4427	449.439
abr/24	0,5781	102.755	0,4427	417.143
mar/24	0,5781	96.584	0,4427	401.076
fev/24	0,5781	86.879	0,4427	371.735
jan/24	0,5781	93.376	0,4427	399.291
dez/23	0,5781	96.904	0,4427	405.904
nov/23	0,5781	93.893	0,4427	398.088
out/23	0,5781	99.522	0,4427	425.277
set/23	0,5865	96.350	0,4594	391.844
ago/23	0,5881	123.893	0,4627	444.469
jul/23	0,5698	116.394	0,4427	456.902
jun/23	0,5484	96.281	0,4194	417.066
mai/23	0,5331	110.509	0,4027	478.263
abr/23	0,5142	90.632	0,3750	409.283
mar/23	0,5130	99.756	0,3682	454.587
fev/23	0,5103	80.304	0,3552	386.700
jan/23	0,5228	84.366	0,3512	394.986

## Anexo 6 - Receitas de ISP e volume declarado para efeitos de ISP

Data	Receitas de ISP (€)	ISP média ponderada (€)	Volume declarado ISP (Litros)
dez/25	257.460.000	0,5547	464.143.645
nov/25	321.840.000	0,5306	606.587.330
out/25	304.240.000	0,5306	573.352.199
set/25	331.580.000	0,5325	622.646.773
ago/25	354.410.000	0,5354	661.897.487
jul/25	288.580.000	0,5335	540.922.686
jun/25	334.990.000	0,5316	630.104.344
mai/25	315.930.000	0,5311	594.884.902
abr/25	304.280.000	0,5314	572.551.221
mar/25	270.810.000	0,5297	511.205.677
fev/25	309.100.000	0,5297	583.536.311
jan/25	327.880.000	0,5305	618.085.886
dez/24	281.000.000	0,5307	529.440.437
nov/24	331.420.000	0,5297	625.631.300
out/24	309.230.000	0,5300	583.446.477
set/24	305.520.000	0,5188	588.840.789
ago/24	292.920.000	0,4798	610.474.609
jul/24	282.080.000	0,4715	598.302.080

Data	Receitas de ISP (€)	ISP média ponderada (€)	Volume declarado ISP (Litros)
jun/24	303.900.000	0,4702	646.352.296
mai/24	271.360.000	0,4692	578.398.911
abr/24	271.910.000	0,4695	579.147.717
mar/24	252.360.000	0,4690	538.061.353
fev/24	268.470.000	0,4684	573.177.189
jan/24	278.500.000	0,4684	594.574.936
dez/23	297.090.000	0,4688	633.678.061
nov/23	270.630.000	0,4686	577.553.576
out/23	283.280.000	0,4684	604.761.207
set/23	325.570.000	0,4845	671.993.659
ago/23	315.540.000	0,4901	643.861.948
jul/23	250.290.000	0,4685	534.199.756
jun/23	283.360.000	0,4436	638.783.123
mai/23	173.240.000	0,4272	405.524.110
abr/23	249.550.000	0,4002	623.509.416
mar/23	211.440.000	0,3942	536.330.087
fev/23	211.640.000	0,3819	554.238.279
jan/23	282.150.000	0,3814	739.804.511

## Anexo 7 - Quantificação do volume não declarado

Data	Limite 1 (Litros)	Limite 2 (Litros)	Limite médio (Litros)
dez/25	192.030.301	26.246.958	109.138.630
nov/25	- 12.636.366	23.758.039	5.560.836
out/25	138.860.648	28.488.514	83.674.581
set/25	38.131.030	26.431.112	32.281.071
ago/25	15.076.866	27.078.974	21.077.920
jul/25	168.984.463	28.396.286	98.690.375
jun/25	35.907.145	26.640.460	31.273.803
mai/25	99.628.742	27.780.546	63.704.644
abr/25	50.869.579	24.936.832	37.903.205
mar/25	112.133.239	24.933.557	68.533.398
fev/25	- 23.614.633	22.396.867	- 608.883
jan/25	- 20.652.961	23.897.317	1.622.178
dez/24	117.841.495	25.891.277	71.866.386
nov/24	- 7.033.537	24.743.911	8.855.187
out/24	99.400.938	27.313.897	63.357.417
set/24	53.939.177	25.711.199	39.825.188
ago/24	94.149.982	28.184.984	61.167.483
jul/24	95.872.348	27.766.977	61.819.663

Data	Limite 1 (Litros)	Limite 2 (Litros)	Limite médio (Litros)
jun/24	- 15.223.942	25.245.134	5.010.596
mai/24	102.689.072	27.243.519	64.966.296
abr/24	55.192.380	25.373.604	40.282.992
mar/24	68.879.244	24.277.624	46.578.434
fev/24	- 14.175.736	22.360.058	4.092.161
jan/24	5.940.393	24.020.613	14.980.503
dez/23	- 20.560.890	24.524.687	1.981.898
nov/23	22.222.640	23.991.049	23.106.845
out/23	34.928.443	25.587.586	30.258.014
set/23	- 76.357.210	23.825.458	- 26.265.876
ago/23	51.344.221	27.808.247	39.576.234
jul/23	165.755.325	27.998.203	96.876.764
jun/23	- 13.212.978	25.022.806	5.904.914
mai/23	311.971.993	28.699.844	170.335.919
abr/23	- 14.777.133	24.349.291	4.786.079
mar/23	138.566.092	26.995.847	82.780.970
fev/23	13.764.977	22.720.130	18.242.554
jan/23	- 156.491.930	23.332.503	- 66.579.713

## Anexo 8 - Quantificação das perdas de receita relativas ao ISP

Data	Limite 1 (Litros)	Limite 2 (Litros)	Limite médio (Litros)
dez/25	106.519.010	14.559.160	60.539.085
nov/25	- 6.704.538	12.605.418	2.950.440
out/25	73.684.140	15.116.966	44.400.553
set/25	20.306.034	14.075.441	17.190.738
ago/25	8.072.839	14.499.314	11.286.076
jul/25	90.152.507	15.149.300	52.650.904
jun/25	19.089.750	14.163.190	16.626.470
mai/25	52.910.586	14.753.623	33.832.105
abr/25	27.034.429	13.252.577	20.143.503
mar/25	59.402.318	13.208.493	36.305.406
fev/25	- 12.508.704	11.863.652	- 322.526
jan/25	- 10.955.909	12.676.964	860.527
dez/24	62.544.260	13.741.770	38.143.015
nov/24	- 3.725.924	13.107.763	4.690.919
out/24	52.683.071	14.476.523	33.579.797
set/24	27.986.338	13.340.254	20.663.296
ago/24	45.175.364	13.523.815	29.349.589
jul/24	45.200.699	13.091.228	29.145.963

Data	Limite 1 (Litros)	Limite 2 (Litros)	Limite médio (Litros)
jun/24	- 7.157.948	11.869.682	2.355.867
mai/24	48.177.315	12.781.493	30.479.404
abr/24	25.912.836	11.912.913	18.912.875
mar/24	32.305.547	11.386.622	21.846.084
fev/24	- 6.639.762	10.473.210	1.916.724
jan/24	2.782.491	11.251.300	7.016.895
dez/23	- 9.639.650	11.498.014	.929.182
nov/23	10.413.083	11.241.723	10.827.403
out/23	16.361.052	11.985.642	14.173.347
set/23	- 36.993.827	11.543.047	- 12.725.390
ago/23	25.162.468	13.628.099	19.395.283
jul/23	77.661.773	13.118.071	45.389.922
jun/23	- 5.861.190	11.099.952	2.619.381
mai/23	133.274.513	12.260.581	72.767.547
abr/23	- 5.914.319	9.745.427	1.915.554
mar/23	54.627.580	10.642.703	32.635.141
fev/23	5.256.259	8.675.850	6.966.054
jan/23	- 59.683.602	8.898.656	- 25.392.473

## Anexo 9 - Quantificação das perdas de receitas relativas ao IVA

Data	Limite 1 (Litros)	Limite 2 (Litros)	Limite médio (Litros)
dez/25	56.558.414	7.730.480	32.144.447
nov/25	- 3.814.052	7.170.922	1.678.435
out/25	40.791.362	8.368.716	24.580.039
set/25	11.340.753	7.861.018	9.600.885
ago/25	4.471.704	8.031.454	6.251.579
jul/25	50.371.761	8.464.511	29.418.136
jun/25	10.569.234	7.841.594	9.205.414
mai/25	28.880.943	8.053.182	18.467.062
abr/25	14.882.472	7.295.553	11.089.012
mar/25	33.773.026	7.509.652	20.641.339
fev/25	- 7.338.687	6.960.243	- 189.222
jan/25	- 6.415.698	7.423.535	503.918
dez/24	35.451.107	7.789.060	21.620.084
nov/24	- 2.090.014	7.352.647	2.631.317
out/24	29.475.733	8.099.492	18.787.612
set/24	15.579.129	7.426.107	11.502.618
ago/24	27.574.289	8.254.711	17.914.500
jul/24	28.833.812	8.350.977	18.592.394

Data	Limite 1 (Litros)	Limite 2 (Litros)	Limite médio (Litros)
jun/24	- 4.513.122	7.483.895	1.485.386
mai/24	30.890.835	8.195.371	19.543.103
abr/24	17.169.746	7.893.451	12.531.599
mar/24	21.015.499	7.407.259	14.211.379
fev/24	- 4.315.904	6.807.679	1.245.887
jan/24	1.735.854	7.019.113	4.377.484
dez/23	- 5.997.593	7.153.829	.578.118
nov/23	6.790.606	7.330.981	7.060.793
out/23	11.171.959	8.184.260	9.678.110
set/23	- 25.222.471	7.870.074	- 8.676.198
ago/23	16.622.065	9.002.581	12.812.323
jul/23	48.949.630	8.268.221	28.608.925
jun/23	- 3.766.084	7.132.230	1.683.073
mai/23	87.066.194	8.009.649	47.537.921
abr/23	- 4.236.604	6.980.942	1.372.169
mar/23	40.034.861	7.799.707	23.917.284
fev/23	3.985.099	6.577.706	5.281.402
jan/23	- 46.372.325	6.913.982	- 19.729.171



epcol

EMPRESAS PORTUGUESAS  
DE COMBUSTÍVEIS  
E LUBRIFICANTES

Avenida Eng.º Duarte Pacheco  
Amoreiras - Torre 2 · 6º Piso · Sala 1  
1070-102 Lisboa

Tel. +351 213 844 065  
Fax. +351 213 844 075  
Email [epcol@epcol.pt](mailto:epcol@epcol.pt)

[www.epcol.pt](http://www.epcol.pt)