

**PARECER DA ERSE
SOBRE A PROPOSTA DE LEI DO ORÇAMENTO DO ESTADO
PARA 2018**

Novembro de 2017

1 INTRODUÇÃO

A ERSE recebeu, em 27 de setembro, comunicação do Senhor Secretário de Estado da Energia solicitando apreciação sobre a parte fiscal do projeto de Orçamento do Estado para 2018, constante do extrato enviado para parecer.

Entretanto, o Governo apresentou na Assembleia da República a sua Proposta de Lei do Orçamento do Estado para 2018, no dia 13 de outubro. Face a essa circunstância, a ERSE procede à análise do texto final da proposta de lei, no que respeita aos seus impactes sobre o setor da energia.

2 CONTRIBUIÇÃO EXTRAORDINÁRIA SOBRE O SETOR ENERGÉTICO - CESE

A proposta de Lei n.º 100/XIII relativa ao Orçamento do Estado (OE) para 2018, refere no seu artigo 215.º a prorrogação do regime da CESE para 2018 e que todas as referências feitas ao ano de 2015 consideram-se relativas ao ano de 2018, à semelhança do que tinha ocorrido nos OE para 2016 e 2017, não ocorrendo qualquer esclarecimento adicional¹.

Quanto ao enunciado da proposta de lei, é de referir apenas uma imprecisão na referência das alterações legislativas do artigo 228.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro: o artigo 225.º da Proposta OE 2018 refere que “Mantém-se em vigor em 2018 a contribuição extraordinária sobre o setor energético, cujo regime foi aprovado pelo artigo 228.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 33/2015, de 27 de abril e pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro”, esquecendo-se de referir a 1.ª alteração efetuada a este artigo 228.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, pela Lei nº 82-B/2014.

No relatório que acompanha a proposta de orçamento de estado para 2018 e que apresenta as políticas setoriais para 2018 e recursos financeiros é apresentada a estimativa de execução da despesa CESE para 2017, no valor de 95 milhões (página 75 e 158 do referido documento).

Assim, quanto à proposta de manutenção do regime da CESE, temos a referir que, desde 2014, primeiro ano em que vigorou a CESE, o Setor Elétrico Nacional (SEN) apenas recebeu do FSSSE um montante de cerca de 5 milhões de euros para redução dos custos do setor conforme consagrado no regime da CESE e do FSSSE. Assim, registamos que os objetivos aprovados para esta medida fiscal sobre as empresas do setor energético não foram cabalmente cumpridos até ao momento, manifestando a ERSE a sua

¹ Todavia, ao contrário das Leis do OE anteriores, esta proposta esclarece que a exceção é a fórmula de cálculo do valor económico dos contratos *take-or-pay* detidos pela Galp, na qual as referências ao ano de 2015 não podem ser lidas como referências a 2018.

preocupação com este facto. A esse propósito, referimos que esta proposta de Lei, à semelhança das anteriores Leis do Orçamento de Estado que referem a CESE, não apresenta informação que esclareça o tratamento orçamental dos montantes destinados à redução do défice tarifário através da CESE.

Em suma, à semelhança das Lei do OE anteriores que referem a CESE, esta proposta de Lei não apresenta de forma clara o tratamento dado à CESE no que respeita à canalização de recursos para redução da dívida tarifária do SEN. Importa que esta proposta de Lei esclareça este tratamento, dada a influência dessa contribuição para o cálculo tarifário de cada ano.

Importa ainda mencionar que no Mapa de alterações e transferências orçamentais (anexo a que se refere o artigo 9.º), no n.º 55, é prevista uma transferência de verbas do Fundo para a Sustentabilidade Sistémica do Setor Energético (FSSSE) para o Fundo Azul (associado ao desenvolvimento da economia do mar), no montante de 800 mil euros. A ERSE assinala que esta transferência não se parece enquadrar expressamente nos objetivos previstos pelo FSSSE e fixados pelo Decreto-Lei n.º 55/2014. A ERSE recorda que, de acordo com o regime legal do FSSSE, está prevista a atribuição prioritária de fundos, até 100 milhões de euros, ao «financiamento de políticas do setor energético de cariz social e ambiental, relacionadas com medidas de eficiência energética», não sendo claro em que ordem de prioridade se enquadra a transferência de verbas para o Fundo Azul e se acresce ao máximo previsto nesta parcela ou, pelo contrário, se deduz a este montante.

Adicionalmente, a transferência de verbas do FSSSE para fins alternativos aos previstos concorre com a utilização dos fundos para a redução da dívida do Setor Elétrico Nacional, acrescentando-se ao problema da não concretização das transferências do FSSSE para o SEN referida nos parágrafos anteriores.

3 IMPOSTO ESPECIAL SOBRE O CONSUMO (ART. 180.º E 186.º)

O Código dos Impostos Especiais de Consumo (CIEC), de 1 janeiro de 2017, estabelece na alínea d) do número 1 do artigo 89.º, a isenção de pagamento do imposto sobre os produtos petrolíferos e energéticos que sejam utilizados na produção de eletricidade, de eletricidade e calor (cogeração), ou de gás de cidade, por entidades que desenvolvam tais atividades como sua atividade principal.

Adicionalmente, o CIEC define ainda no número 1 do artigo 92.º-A que os produtos petrolíferos e energéticos estão ainda sujeitos a um adicionamento resultante da aplicação de uma taxa, calculada a partir do produto do preço resultante dos leilões de licenças de emissão de gases de efeito de estufa, realizados no âmbito do Comércio Europeu de Licenças de Emissão, com um fator de adicionamento constante no mesmo código por tipo de combustível. O número 4 define que o adicionamento incide sobre

os produtos petrolíferos e energéticos quando sujeitos ao imposto e dele não isentos. Para o consumo de carvão e de gás natural, o CIEC define como fatores de adição, os valores de 2,265670 €/ton e 0,056100 €/GJ.

Quanto à definição do valor da taxa do ISP a aplicar ao consumo de carvão e de gás natural, a Portaria n.º 320-D/2011, de 30 de dezembro, estabelece no artigo 9.º que a taxa do ISP aplicável ao carvão é de 4,26 €/ton. Já a Lei do Orçamento de Estado para 2017 (Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro) estabelece no número 4 do artigo 92.º que a taxa aplicável ao gás natural usado como combustível é de 0,303 €/GJ.

A proposta de Lei de Orçamento de Estado para 2018 prevê o fim da isenção de pagamento do imposto sobre os produtos petrolíferos e energéticos prevista na alínea d) do número 1 do artigo 89.º do CIEC quando a produção seja feita com recurso a carvão. O fim da isenção preconizada na proposta de Lei de Orçamento de Estado para 2018 ocorre de forma faseada, estando em 2018 a produção a partir de carvão sujeita ao pagamento do um valor de 10% do valor unitário do ISP (e do adição do CO₂), valor que aumenta para 25% em 2019 e depois aumenta 25% todos os anos até atingir 100% em 2022, ano no qual termina a isenção.

3.1 ESTIMAÇÃO DOS EFEITOS

Consideraram-se como cenários de análise, o ano de 2018, onde as centrais térmicas de carvão suportam 10% do ISP (e do adição de CO₂) e o ano de 2022 onde essas mesmas centrais suportam a totalidade do ISP (e do adição de CO₂).

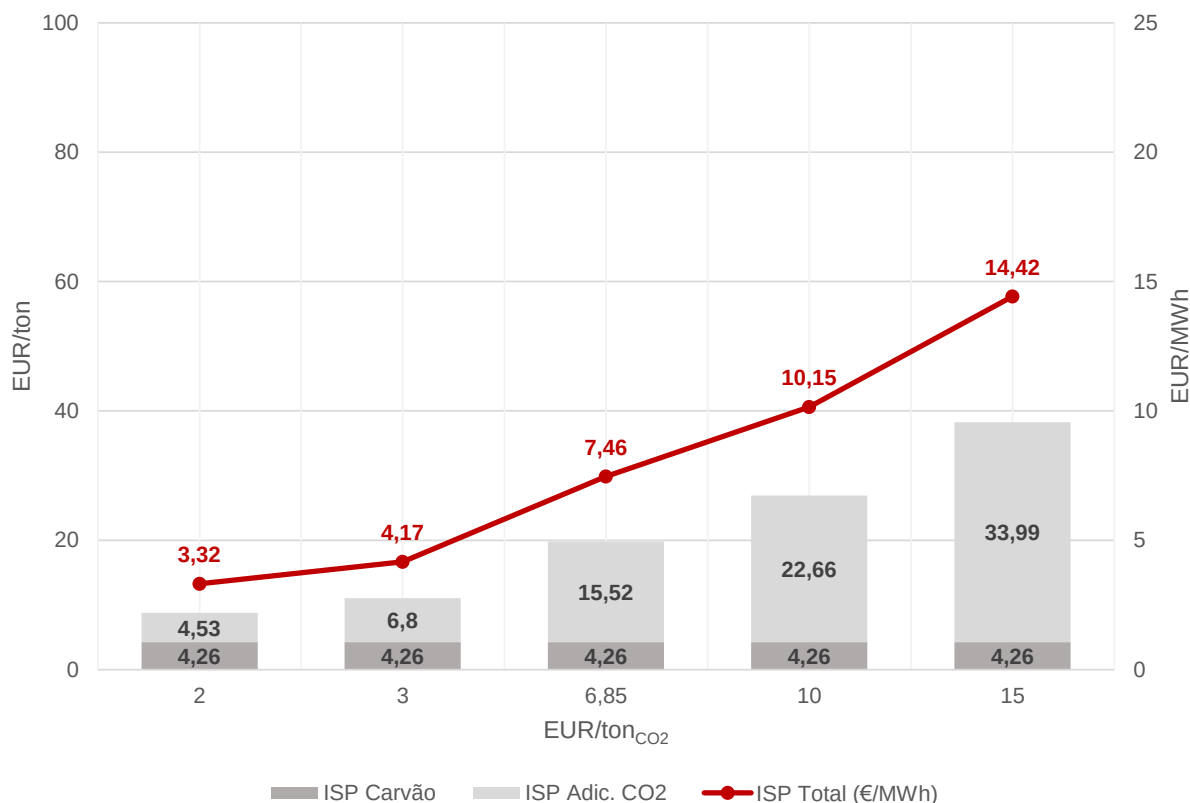
Para a estimação do cálculo do adicional ao ISP aplicável ao consumo de carvão, considerou-se o valor de 6,85 €/tonCO₂, dado pela redação da Portaria n.º 10/2017, de 9 de janeiro, que atualiza o valor da taxa de adição de CO₂ e fixa o valor do adição em 15,52 €/ton, aplicável no Continente, resultante da aplicação desta taxa ao fator de adição do carvão e coque.

Para uma central térmica a carvão de referência, abastecida por carvão com poder calorífico de 6.000 kcal/kg, com eficiência de 38% e fator de emissão de 0,892 tonCO₂/MWh, e considerando uma valorização dos direitos de emissão de CO₂ em 6,85 €/tonCO₂, o ISP total estimado é de 19,78 €/ton, no qual 15,52 €/ton corresponde ao valor do adição ao ISP sobre as emissões de CO₂. Convertendo o valor do ISP total apurado para unidades de energia elétrica produzida, **obtem-se o valor de 7,46 €/MWh**.

Em 2018, o valor do ISP a ser suportado pelas centrais térmicas de carvão é 10% do ISP total apurado, no valor de 0,746 €/MWh.

De seguida, realizou-se uma análise de sensibilidade do ISP relativa a variações dos preços dos direitos de emissão de CO₂, na qual se conclui uma relação direta incremental por via do aumento do adição ao ISP por via do aumento do preço dos direitos de emissão de CO₂.

Figura 1 – Análise de sensibilidade do ISP a variações dos preços das licenças de CO2



Para um preço de CO2 baixo, em redor dos 2 €/tonCO2, o valor do ISP total (ISP e adicional ao ISP) a ser suportado pelas centrais térmicas a carvão é de 8,79 €/ton equivalente a 3,32 €/MWh. Para um preço de CO2 elevado, em redor dos 15 €/tonCO2, o valor do ISP total (ISP e adicional ao ISP) a ser suportado pelas centrais térmicas a carvão é de 38,25 €/ton equivalente a 14,42 €/MWh.

3.2 CONSEQUÊNCIAS DO FIM DA ISENÇÃO SOBRE O ISP E DA APLICAÇÃO DO ADICIONAMENTO AO ISP

3.2.1 IMPACTOS NOS CUSTOS SUPORTADOS PELOS CONSUMIDORES

O fim da isenção sobre o ISP e da aplicação do adicionamento ao consumo de combustíveis para a produção de eletricidade constitui um encargo para os centros eletroprodutores aumentando o custo marginal de cada unidade de energia produzida e que deve, em princípio, refletir-se no preço das ofertas colocadas por estes no mercado. Por sua vez, isso pode refletir-se no preço médio do mercado grossista pago pelos comercializadores. No entanto, o fim da isenção sobre o ISP e da aplicação do adicionamento de CO2 tem outros efeitos para além do aumento custo de aquisição de eletricidade em mercado grossista pelos comercializadores. Identificam-se cinco efeitos da proposta legislativa (fim da isenção do ISP sobre

o carvão e adicionamento de CO₂), com consequências quer na subida do nível de custos do setor elétrico quer na redistribuição dos custos atuais do setor pelos vários consumidores:

1. Aumento do custo de aquisição de eletricidade em mercado grossista;
2. Redução do diferencial de custos com a aquisição da produção em regime especial com tarifa garantida;
3. Consignação de parte da receita do ISP para o SEN prevista na proposta de Lei;
4. Variação do diferencial de custo com as centrais com Contratos de Aquisição de Energia (CAE);
5. Redução dos montantes pagos pelos produtores no âmbito da compensação de efeitos extramercado (Decreto-Lei n.º 74/2013).

Estima-se que o efeito global do fim da isenção sobre o ISP para a produção a carvão nos custos suportados pelos consumidores de energia elétrica seja de 10 M€ em 2018, até um montante máximo de 71 M€ em 2022.

Dado que a proposta de lei prevê uma reversão da receita do ISP sobre o carvão para o SEN em apenas 50%, sublinha-se que não é de todo suficiente para evitar um aumento de custos para os consumidores de eletricidade, verificando-se que a parte da receita do ISP sobre o carvão destinada ao Fundo Ambiental é, na prática, suportada pelos consumidores finais de eletricidade.

Ao efeito anterior, soma-se o facto já referido a propósito das receitas da CESE sobre a não concretização das transferências previstas para o SEN. Do ponto de vista dos consumidores, é incerta a efetiva reversão de parte das receitas do ISP sobre o carvão para o SEN como definido na proposta de lei.

3.2.1.1 AUMENTO DO CUSTO DE AQUISIÇÃO DE ELETRICIDADE EM MERCADO GROSSISTA

Para estimar o impacto previsto do fim da isenção sobre o ISP para a produção a partir de carvão na formação do preço de mercado, foi realizado um levantamento das horas, no período de 2012 a 2016, nas quais a tecnologia de carvão foi marginal na formação do preço. Considerou-se então que a procura abastecida durante esses períodos vê incrementado o preço do mercado grossista por montante equivalente ao valor do ISP (e adicionamento de CO₂) suportado pelas centrais a carvão, em €/MWh. Estima-se que o impacto sobre o preço médio anual de mercado em 2018 seja de 0,12 €/MWh. Em 2022, admitindo que não ocorre inversão da ordem de mérito entre o carvão e o gás natural, os impactos sobre o preço médio anual de mercado seriam de 1,2 €/MWh (o que corresponde a um acréscimo de cerca de 0,7% no preço médio de fornecimento aos consumidores domésticos).

3.2.1.2 REDUÇÃO DO DIFERENCIAL DE CUSTOS COM A AQUISIÇÃO DA PRODUÇÃO EM REGIME ESPECIAL COM TARIFA GARANTIDA

Dado que o fim da isenção sobre o ISP (e adicionamento de CO₂) tem como consequência, tal como já explicitado, um aumento do preço final em mercado grossista, esse aumento tenderá a reduzir o sobrecusto da produção em regime especial com tarifa garantida (PRE). Este sobrecusto resulta da

diferença entre as receitas obtidas pela PRE pela aplicação da tarifa bonificada correspondente à sua produção e as receitas obtidas pela venda da energia produzida pela PRE no mercado grossista.

Com base nos dados históricos de 2012 a 2016, estimou-se a produção da PRE nas horas afetadas pelo aumento de preço causado pelo fim da isenção sobre o ISP (e adição de CO₂). Com base nesses valores estima-se que o fim da isenção sobre o ISP (e adição de CO₂) cause, em 2018, uma redução do sobrecusto da PRE, de 2,82 M€. Em 2022, admitindo que não ocorre inversão da ordem de mérito entre carvão e gás natural a redução do sobrecusto da PRE seria de 28,2 M€. A redução do sobrecusto não representa qualquer redução da remuneração da produção em regime especial mas sim uma redução da parcela recuperada através das tarifas de acesso às redes (e não pelo mercado grossista). Este efeito altera a distribuição de custos pelos diferentes consumidores, em função do peso das tarifas de acesso às redes na sua fatura.

A partir de 2027, existe a expectativa de que a maioria da produção em regime especial transite para regime de mercado pelo que, a partir dessa data, não se estimam alterações significativas no sobrecusto da PRE com ou sem a aplicação do ISP.

3.2.1.3 CONSIGNAÇÃO DE PARTE DA RECEITA DO ISP PARA O SEN PREVISTA NA PROPOSTA DE LEI

A proposta de Lei do Orçamento de Estado para 2018 prevê que 50% da receita obtida com a aplicação do ISP à produção a partir de carvão reverta para o SEN (revertendo os restantes 50% para o Fundo Ambiental), o que contribuirá para mitigar o aumento de custos para os consumidores. Com base na produção média das centrais a carvão verificada no período 2012 a 2016 e com base nos valores constantes na proposta de Lei do Orçamento de Estado para 2018, estima-se que, a serem concretizadas as transferências para o SEN, o valor total revertido para o SEN a ser refletido nas tarifas de acesso seria de 4,44 M€ em 2018 e de 44,1 M€ em 2022, admitindo que não existe inversão da ordem de mérito entre carvão e gás natural.

Nota-se que a reversão parcial das receitas do imposto para o SEN, embora compense parcialmente os efeitos negativos sobre o nível de custos do setor, não está isenta de efeitos redistributivos quer temporais (na medida em que a transferência para o SEN não ocorre em simultâneo com o pagamento do imposto) quer entre consumidores (dado que se onera os custos de energia no mercado grossista e desonera os custos de acesso às redes ou a dívida tarifária).

A não inversão da ordem de mérito é um pressuposto especialmente importante na estimação das receitas futuras do ISP pois uma inversão da ordem de mérito entre carvão e gás natural pode representar uma queda abrupta das receitas de ISP sobre o carvão (pelo facto de as centrais a carvão deixarem de produzir) mantendo-se o impacto de aumento de preços no mercado grossista (correspondente à diferença entre o custo marginal do carvão sem ISP e o custo marginal do gás natural).

A proposta de OE prevê que a receita decorrente da alteração à tributação do ISP seja consignada em 50% para o SEN ou para a redução do défice tarifário do setor energético, no mesmo exercício da sua cobrança. A transferência desta receita será operacionalizada por despacho dos membros do Governo responsáveis pela área das finanças e da energia. A ERSE considera determinante que as transferências assim previstas se concretizem efetivamente, em benefício dos consumidores de eletricidade. No entanto, um mecanismo análogo de reversão de receitas fiscais para o SEN (definido pela CESE) tem ficado por concretizar, o que levanta receios sobre este novo mecanismo.

3.2.1.4 VARIAÇÃO DO DIFERENCIAL DE CUSTO COM AS CENTRAIS COM CONTRATOS DE AQUISIÇÃO DE ENERGIA

Outra das componentes com impacto no custo suportado pelos consumidores que se vê afetada pelo fim da isenção do ISP (e do adicionamento do CO₂) é o sobrecusto das centrais abrangidas por contratos de aquisição de energia (a central a carvão do Pego até 2021 e a central a gás da Turbogás até 2024).

Relativamente ao sobrecusto dos CAE existem dois efeitos contrários. Um relacionado com o custo do ISP que passa a ser suportado pela central do Pego e que será refletido nas tarifas de energia elétrica. Estima-se que este valor seja de 2,54 M€ em 2018 e nulo em 2022, pelo facto de a partir de 2022 a central já não estar abrangida por CAE.

O outro efeito está relacionado com a redução do sobrecusto do CAE associado à Turbogás pelo facto de esta central ver aumentadas as suas receitas por via do aumento do preço de mercado. Estima-se que esse impacto seja de 0,06 M€ em 2018 e 0,61 M€ em 2022. A partir de 2025 já não são esperados quaisquer impactos do fim da isenção sobre o ISP (e adicionamento de CO₂) sobre o sobrecusto dos CAE pelo facto do último contrato ter o seu término previsto para 2024.

3.2.1.5 REDUÇÃO DOS MONTANTES PAGOS PELOS PRODUTORES NO ÂMBITO DA COMPENSAÇÃO DE EFEITOS EXTRAMERCADO (DECRETO-LEI N.º 74/2013)

Tendo em conta a atual mecânica do Decreto-Lei n.º 74/2013, na circunstância da aplicação do ISP (e do respetivo adicionamento) vir a ser considerado um evento extramercado com impacto na formação do preço de mercado e com o correspondente englobamento no cálculo dos encargos a suportar pelos centros eletroprodutores ao abrigo do Decreto-Lei n.º 74/2013, daí resultará uma redução da tarifa de equilíbrio concorrencial a pagar pelos mesmos centros eletroprodutores. O efeito prático seria de que, a parte da receita do ISP que não supere o efeito da fiscalidade em Espanha, não teria impacto na formação do preço em mercado mas reduziria a receita para o SEN obtido com a tarifa de equilíbrio concorrencial.

Mais uma vez, salienta-se que este efeito tem carácter redistributivo, uma vez que, em consequência da medida fiscal, será onerada a tarifa de acesso às redes suportada pelos consumidores.

Em 2018, o valor suportado por conta do ISP (e adição de CO₂) potencialmente a ser deduzido como evento extramercado seria de 8,88 M€. Em 2022, admitindo que não ocorre inversão da ordem de mérito entre carvão e gás natural, esse valor atingiria os 86,52 M€. Estes valores representam uma perda de receita do SEN, que agrava as tarifas dos consumidores finais, e tomam em consideração o facto de a central do Pego apenas estar abrangida pela aplicação do Decreto-lei n.º 74/2013, de 4 de junho, a partir de 2022.

4 ANÁLISE DE OUTROS ASPETOS DA PROPOSTA DE LEI

4.1 CONTRIBUIÇÃO PARA O AUDIOVISUAL (ART. 213.º)

A proposta de OE prevê a manutenção da contribuição para o audiovisual (artigo 213.º).

O atual regime determina que a cobrança desta taxa incide sobre a fatura de eletricidade, o que se soma a outros custos que oneram a tarifa paga pelo consumidor sem uma relação imediata com o seu consumo de energia. A ERSE considera que este mecanismo deveria ser reconsiderado, separando o setor do audiovisual da fatura do setor elétrico.

4.2 UNIFORMIZAÇÃO DO CONCEITO DE INSUFICIÊNCIA ECONÓMICA

O artigo 257.º da proposta de lei confere uma autorização legislativa para uniformização do conceito de insuficiência económica aplicável à atribuição e manutenção dos apoios sociais ou subsídios atribuídos pelo Estado quando sujeitos a condição de recursos. A autorização legislativa tem como sentido e extensão estabelecer as regras para a determinação dos rendimentos, a composição do agregado familiar e a capitação dos rendimentos do agregado familiar para a verificação das condições de recursos a ter em conta no reconhecimento e manutenção do direito aos apoios referidos.

Salienta-se esta medida como tendo impactes potenciais no regime da tarifa social, na medida que o regime da tarifa social recorre a conceitos ligados com estes, podendo beneficiar da uniformização do conceito de insuficiência económica.

4.3 GRUPO DE TRABALHO SOBRE A FISCALIDADE QUE INCIDE SOBRE A ENERGIA

O artigo 225.º da proposta de lei promove uma alteração à Lei n.º 82-D/2014², de 31 de dezembro, que prevê a criação de um grupo de trabalho tendo em vista analisar a fiscalidade que incide sobre a energia. Este grupo de trabalho deverá apresentar um relatório de diagnóstico e propostas de medidas de atuação até 31 de julho de 2018.

Atendendo ao peso da fiscalidade sobre os produtos energéticos e sobre o serviço de fornecimento de energia, em várias dimensões, a ERSE considera de todo relevante acompanhar as conclusões deste grupo de trabalho e as suas propostas de alteração da fiscalidade.

5 CONCLUSÕES

A ERSE procedeu a uma apreciação da proposta de lei do Orçamento de Estado para 2018 quanto ao seu impacto sobre os setores da eletricidade e gás natural.

A fatura de energia elétrica suporta diversos custos que não advêm diretamente das atividades envolvidas no fornecimento a consumidores finais, mas sim refletem impostos diretos e opções de política energética, ambiental e social. Estes custos afastam o preço final da referência dos custos observáveis nos mercados grossistas de eletricidade e dificultam a sua comparabilidade com os restantes países na Europa.

A presente proposta de lei contempla em especial duas medidas fiscais sobre as empresas do setor energético (regime da CESE e fim da isenção do ISP sobre o carvão para a produção de eletricidade), as quais têm impactes relevantes sobre estas empresas e, em particular, no mercado de eletricidade.

No caso da CESE, a ERSE destaca que a aplicação prevista da contribuição extraordinária não tem sido completa, uma vez que não se têm concretizado as transferências do FSSSE para as tarifas de eletricidade.

Quanto à proposta do fim da isenção do ISP sobre as centrais a carvão, a ERSE alerta para os significativos impactos diretos desta medida sobre o setor elétrico, chamando-se ainda a atenção para a importância de ser concretizada a reversão parcial das receitas para o SEN de forma a mitigar parcialmente os impactes desta medida sobre a fatura de energia elétrica.

Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos, em 22 de novembro de 2017

² A qual procede à alteração das normas fiscais ambientais nos sectores da energia e emissões, transportes, água, resíduos, ordenamento do território, florestas e biodiversidade, introduzindo ainda um regime de tributação dos sacos de plástico e um regime de incentivo ao abate de veículos em fim de vida, no quadro de uma reforma da fiscalidade ambiental.