



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

---

## Parecer

Proposta de Lei n.º 278/XII/4.ª (GOV)

**Autor:** Deputado Paulo  
Sá

---

Procede à segunda alteração ao regime que cria a contribuição extraordinária sobre o setor energético, aprovado pelo artigo 228.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro.



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

---

## ÍNDICE

**PARTE I – CONSIDERANDOS**

**PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER**

**PARTE III – CONCLUSÕES**

**PARTE IV – ANEXOS**



## PARTE I – CONSIDERANDOS

### 1. Nota preliminar

A Proposta de Lei n.º 278/XII/4ª – “*Procede à segunda alteração ao regime que cria a contribuição extraordinária sobre o setor energético, aprovado pelo artigo 228.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro*” foi apresentada pelo Governo, no âmbito do seu poder de iniciativa, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 167.º e na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição da República Portuguesa e no artigo 118º do Regimento da Assembleia da República (RAR).

A presente iniciativa legislativa toma a forma de proposta de lei, em conformidade com o previsto no n.º 1 do artigo 119.º do RAR, tendo sido subscrita pelo Primeiro-Ministro e pelo Ministro da Presidência e dos Assuntos Parlamentares e aprovada em Conselho de Ministros no dia 29 de janeiro de 2015, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 123.º do RAR.

A Proposta de Lei em apreço deu entrada no dia 4 de fevereiro de 2015, foi admitida e anunciada no mesmo dia, tendo baixado à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública (COFAP), também nesse dia, para apreciação na generalidade.

No dia 6 de fevereiro de 2015, a Presidente da Assembleia da República promoveu a audição dos órgãos de governo próprios da Região Autónoma da Madeira e da Região Autónoma dos Açores, nos termos do artigo 142.º do Regimento da Assembleia da República, e para os efeitos do n.º 2 do artigo 229.º da Constituição.

Em reunião da COFAP ocorrida no dia 11 de fevereiro de 2015, de acordo com o estatuído no artigo 135.º do Regimento da Assembleia da República, foi nomeado autor do parecer o Deputado Paulo Sá, do grupo parlamentar do PCP.

A Proposta de Lei está redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma exposição de motivos, em conformidade com o disposto nas alíneas a), b) e c) do n.º 1 do artigo 124.º do RAR e na Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 42/2007, de 24 de agosto, abreviadamente designada por lei formulário.

Contudo, o artigo 237.º da Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro, limitou-se a prorrogar para o ano de 2015 o regime que cria a contribuição extraordinária sobre o setor energético, o que poderá não constituir uma alteração legislativa em sentido

próprio, pelo que a alteração proposta pela presente iniciativa legislativa constituiria efetivamente a primeira alteração a este regime.

Assim, em sede de especialidade, deverá ponderar-se proceder à alteração do corpo do artigo 1.º.

## 2. Objeto, conteúdo e motivação da iniciativa

A Proposta de Lei n.º 278/XII/4ª procede à alteração ao regime que cria a contribuição extraordinária sobre o setor energético (CESE).

Na Exposição de Motivos, o Governo sustenta que a CESE, criada através do artigo 228.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, e prorrogada para o ano de 2015, através do artigo 237.º da Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro, tem como objetivo *“financiar mecanismos que contribuem para a sustentabilidade sistémica do mesmo, designadamente através do apoio às referidas políticas do sector energético de cariz social e ambiental, de medidas relacionadas com a eficiência energética, de medidas para a minimização dos encargos financeiros para o Sistema Elétrico Nacional e redução da dívida tarifária do sector elétrico»*.

Considera o Governo que, *«apesar da abrangência alargada da CESE [...], verificou-se, entretanto, que os desequilíbrios sistémicos do Sistema Nacional de Gás Natural (SNGN) e a prática de preços de venda a clientes finais mais elevados do que na generalidade dos demais Estados-Membros [da União Europeia], justificam uma redefinição da medida extraordinária»* e que *«a evolução das condições dos mercados interno e internacional do gás natural têm vindo a acentuar a gravidade do referido desequilíbrio e a ameaçar a sustentabilidade [d]o SNGN»*.

Com essa finalidade, pretende o Governo, através da Proposta de Lei n.º 278/XII/4ª, alargar *«as incidências subjetiva e objetiva da CESE, de forma a abranger o comercializador do SNGN, que detenha os referidos contratos [contratos de aprovisionamento de longo prazo em regime de take-or-pay], considerando-se, para estes efeitos, o valor atual dos mesmos»*.

Com o objetivo de acautelar *«que o benefício obtido pelo sujeito passivo reverte, de forma proporcional, para o setor que com aquele partilhou os custos incorridos no âmbito da respetiva atividade»*, o Governo mantém *«a consignação da receita obtida com a contribuição extraordinária sobre o setor energético ao Fundo para a Sustentabilidade Sistémica do Setor Energético, que passa a ter como objetivo a*

*minimização dos encargos financeiros para o SNGN e a incidir, através do referido instrumento financeiro, sobre a tarifa de uso global do sistema de gás natural, beneficiando consumidores industriais e domésticos».*

### **3. Iniciativas legislativas pendentes sobre a mesma matéria**

Na Ordem do Dia da reunião plenária do dia 18 de fevereiro de 2015, além da Proposta de Lei n.º 278/XII/4ª, consta ainda o Projeto de Lei n.º 779/XII/4.º (PCP) – “Altera o Regime que cria a contribuição extraordinária sobre o setor energético”, que deu entrada no dia 13 de fevereiro de 2015.

#### **PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER**

A opção de sucessivos governos pela segmentação, privatização e liberalização do setor energético, bem como pela garantia de rendibilidades a um setor espartilhado, gerador de ineficiências e que integra um forte monopólio natural, está na origem da acumulação do chamado défice tarifário na energia.

A contribuição extraordinária sobre o setor energético deveria ser um meio para anular a dívida tarifária, responsabilizando aqueles que mais lucram com a atual estrutura e opções políticas para o setor, isentando as empresas e agentes do setor não integrados em grupos de sociedades, e não fazendo refletir, em caso algum, a resolução da dívida tarifária nos consumidores e nos contribuintes.

O fenómeno da dívida tarifária, assim como o desaproveitamento dos potenciais endógenos, as políticas de preços, os desperdícios e ausência de planeamento estratégico para o setor energético são um verdadeiro obstáculo ao desenvolvimento económico e social do País.

O que o País necessita é de uma política energética em que o Estado assuma o papel de planeador, regulador e operador principal, garantindo um bom aproveitamento energético e desenvolvendo os potenciais endógenos, a eficiência dos consumos e políticas de preços que permitam e promovam o desenvolvimento.

### PARTE III – CONCLUSÕES

A Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública é de parecer que a Proposta de Lei n.º 278/XII/4ª – “*Procede à segunda alteração ao regime que cria a contribuição extraordinária sobre o setor energético, aprovado pelo artigo 228.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro*”, apresentada pelo Governo, reúne os requisitos constitucionais e regimentais para ser agendada para apreciação pelo Plenário da Assembleia da República, reservando os grupos parlamentares as suas posições e decorrente sentido de voto para o debate.

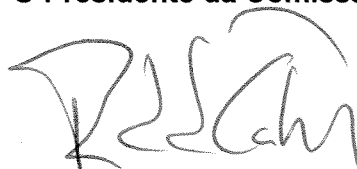
Palácio de S. Bento, 18 de fevereiro de 2015

O Deputado Autor do Parecer



(Paulo Sá)

O Presidente da Comissão



(Eduardo Cabrita)



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

---

#### **PARTE IV – ANEXOS**

Nota Técnica elaborada por Vasco Cipriano (DAC), Isabel Pereira (DAPLEN), Alexandre Guerreiro e Fernando Bento Ribeiro (DILP), em 13 de fevereiro de 2015.

**Proposta de Lei n.º 278/XII/4.ª (GOV)**

**Procede à segunda alteração ao regime que cria a contribuição extraordinária sobre o setor energético, aprovado pelo artigo 228.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro.**

Data de admissão: 4 de fevereiro de 2015.

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública (5.ª)

**Índice**

- I. ANÁLISE SUCINTA DOS FACTOS, SITUAÇÕES E REALIDADES RESPEITANTES À INICIATIVA**
- II. APRECIÇÃO DA CONFORMIDADE DOS REQUISITOS FORMAIS, CONSTITUCIONAIS E REGIMENTAIS E DO CUMPRIMENTO DA LEI FORMULÁRIO**
- III. ENQUADRAMENTO DOUTRINÁRIO**
- IV. INICIATIVAS LEGISLATIVAS E PETIÇÕES PENDENTES SOBRE A MESMA MATÉRIA**
- V. CONSULTAS E CONTRIBUTOS**
- VI. APRECIÇÃO DAS CONSEQUÊNCIAS DA APROVAÇÃO E DOS PREVISÍVEIS ENCARGOS COM A SUA APLICAÇÃO**

Elaborada por: Vasco Cipriano (DAC), Isabel Pereira (DAPLEN), Alexandre Guerreiro e Fernando Bento Ribeiro (DILP).

Data: 13 de fevereiro de 2015.



**I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa**

---

A Proposta de Lei em apreço, apresentada pelo Governo, deu entrada na Assembleia da República a 4 de fevereiro de 2015, sendo admitida e anunciada igualmente em 4 de fevereiro de 2015, data em que baixou à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública (COFAP), para apreciação na generalidade. Em reunião ocorrida a 11 de fevereiro, e de acordo com o estatuído no artigo 135.º do Regimento da Assembleia da República (RAR), a iniciativa foi distribuída, tendo sido designado autor do parecer da Comissão o Senhor Deputado .

A presente Proposta de Lei contextualiza a iniciativa na necessidade da criação (já ocorrida), através do artigo 228.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, de uma contribuição extraordinária sobre o sector energético (CESE).

Lembrando a abrangência desse regime, o Governo entende, todavia, que deve haver uma redefinição da medida, para fazer face a desequilíbrios sistémicos do Sistema Nacional de Gás Natural (SNGN) e à prática de venda a clientes finais a preços mais elevados do que na generalidade dos Estados membros da União Europeia.

Com essa finalidade, pretende o Governo, através desta iniciativa, alargar as incidências subjetiva e objetiva da CESE, abrangendo o comercializador de SNGN que detenha os contratos de aprovisionamento de longo prazo em regime de *take-or-pay*, reconhecendo assim a situação vantajosa derivada da detenção destes contratos.

A consignação da receita da CESE ao Fundo para a Sustentabilidade Sistémica do Sector Energético mantém-se, passando a visar a minimização dos encargos financeiros com o SNGN e a repartição proporcional dos benefícios obtidos pelo sujeito passivo para o sector que com este partilhou os custos da atividade em causa.

**II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário**

---

- **Conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais**

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

---

A iniciativa em apreço é apresentada no âmbito do poder de iniciativa do Governo, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 167.º e na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição, e no artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República (RAR).

Reveste a forma de proposta de lei, nos termos do disposto do n.º 1 do artigo 119.º do Regimento, sendo subscrita pelo Primeiro-Ministro e pelo Ministro da Presidência e dos Assuntos Parlamentares e tendo sido aprovada em Conselho de Ministros em 29 de janeiro de 2015, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 123.º do RAR. Tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal, está redigida sob a forma de artigos e é precedida de uma exposição de motivos, cumprindo os requisitos formais constantes dos n.ºs 1 e 2 do artigo 124 do RAR.

Esta iniciativa deu entrada a 04/02/2015, data em que foi admitida, anunciada e baixou, para apreciação na generalidade, à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública (5.ª).

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A denominada “lei formulário” – Lei n.º 74/98, de 11 de novembro (alterada pelas Leis n.ºs 2/2005, de 24 de janeiro, 26/2006, de 30 de junho, 42/2007, de 24 de agosto, e 43/2014, de 11 de julho, que a republicou), estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas, que são relevantes e que, como tal, cumpre referir.

Destaque-se desde logo que a iniciativa em apreço tem uma exposição de motivos e obedece ao formulário correspondente a uma proposta de lei, cumprindo o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da “lei formulário”, visto que contém um título que traduz sinteticamente o seu objeto [conforme também dispõe a alínea b) do n.º 1 do artigo 124.º do Regimento].

Refere também que “*Procede à segunda alteração ao regime que cria a contribuição extraordinária sobre o setor energético, aprovado pelo artigo 228.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro.*” Ora, nos termos do n.º 1 do artigo 6.º da referida lei formulário: “*os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida e, caso tenha havido alterações anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações, ainda que incidam sobre outras normas*”.

Através da base Digesto (Presidência do Conselho de Ministros), verifica-se que a lei que aprovou o regime em causa sofreu até à data as seguintes modificações:

A Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, que aprovou o regime que cria a contribuição extraordinária sobre o setor energético, foi alterada pelas Leis n.ºs 13/2014, de 14 de março, 75-A/2014, de 30 de setembro, e 82-B/2014, de 31 de dezembro. No entanto, o regime ora em causa apenas foi alterado através do artigo 237.º da Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro, que se limitou a prorrogá-lo para o ano de 2015, o que não constitui uma alteração legislativa em sentido próprio, pelo que parece que a alteração proposta pela presente iniciativa constituirá efetivamente a sua primeira alteração.

Caso este entendimento venha a ter acolhimento, deverá ponderar-se, em sede de especialidade, a alteração da epígrafe e do corpo do artigo 2.º, bem como do corpo do artigo 3.º do texto em análise, em conformidade.

A iniciativa dispõe ainda que, em caso de aprovação, entrará em vigor no dia seguinte ao da sua publicação, o que está conforme com **o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, que prevê que os atos legislativos “entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início da vigência verificar-se no próprio dia da publicação”**.

Nesta fase do processo legislativo, a presente iniciativa não nos parece suscitar outras questões em matéria de “lei formulário”.

### **III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes**

---

- **Enquadramento legal nacional e antecedentes**

A Proposta de Lei n.º 278/XII procede à segunda alteração ao regime que cria a contribuição extraordinária sobre o sector energético (CESE), aprovado pelo artigo 228.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro (Orçamento do Estado para 2014), alterada pelas Leis n.º 13/2014, de 14 de março, 75-A/2014, de 30 de setembro, e 82-B/2014, de 31 de dezembro, que prorrogou este regime para o ano de 2015. Recorde-se que esta «contribuição tem por objetivo financiar mecanismos que promovam a sustentabilidade sistémica do setor energético, através da constituição de um fundo que visa contribuir para a redução da dívida tarifária e para o financiamento de políticas sociais e ambientais do sector energético» (n.º 2 do artigo 1.º).

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

---

A CESE incide sobre os diferentes operadores da cadeia de valor do sector energético – produção, transporte, armazenagem e distribuição, nomeadamente:

- centrais de produção de eletricidade – carvão, barragens e cogeração (acima de 20MW);
- transporte e distribuição de eletricidade;
- armazenagem, transporte, distribuição e comercialização grossista de gás natural;
- refinação, armazenamento, transporte, distribuição e comercialização grossista de petróleo.

Estão previstas isenções aos operadores das energias renováveis – produção de eletricidade e biocombustíveis e da atividade de retalho - de energia elétrica, de gás natural e de produtos petrolíferos.

A receita obtida com a contribuição extraordinária sobre o setor energético é consignada ao Fundo para a Sustentabilidade Sistémica do Setor Energético, criado pelo Decreto-lei n.º 55/2014, de 9 de abril - no âmbito do Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia -, que dispõe sobre as suas atribuições, gestão técnica e financeira.

A CESE dispõe de um âmbito de incidência subjetiva alargado que, com a presente iniciativa, se pretende estender às entidades que sejam comercializadoras do Sistema Nacional de Gás Natural (SNGN). Visa-se ainda incidir objetivamente a contribuição extraordinária «sobre o valor económico equivalente dos contratos de aprovisionamento de longo prazo em regime de *take-or-pay*»<sup>1</sup> de acordo com o previsto no artigo 39.º-A do Decreto-Lei n.º 140/2006, de 26 de julho<sup>2</sup>, alterado pelos Decretos-Leis n.º 65/2008, de 9 de abril, 66/2010, de 11 de junho, e 231/2012, de 26 de outubro.

A taxa aplicável às novas situações é de 1,45% (n.º 6 do artigo 6.º), devendo a CESE ser liquidada em três pagamentos (n.º 2 do artigo 8.º), através de modelo oficial a aprovar por

---

<sup>1</sup> Os contratos *take-or-pay* geram a obrigação de pagamento de quantidades de gás natural previamente acordadas, independentemente de serem (ou não) efetivamente necessárias.

<sup>2</sup> Desenvolve os princípios gerais relativos à organização e ao funcionamento do Sistema Nacional de Gás Natural, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 30/2006, de 15 de fevereiro, regulamentando o regime jurídico aplicável ao exercício das atividades de transporte, armazenagem subterrâneo, receção, armazenamento e regaseificação de gás natural liquefeito, à distribuição e comercialização de gás natural e à organização dos mercados de gás natural, e que completa a transposição da Diretiva n.º 2003/55/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de junho.

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

---

portaria da Ministra das Finanças a ser enviado por via eletrónica até 30 de maio de 2015 (n.º 3 do artigo 7.º). A presente iniciativa legislativa adita ainda um novo artigo (o 13.º) ao regime da CESE, que consagra o princípio do condicionamento de benefícios financeiros ao pagamento integral da CESE para os contratos *take-or-pay*. Finalmente, é igualmente aditado um novo anexo ao regime que define a fórmula para realização do cálculo do valor económico equivalente destes contratos.

Constitui um elemento fundamental da constituição fiscal o reconhecimento de que o «sistema fiscal visa a satisfação das necessidades financeiras do Estado e outras entidades públicas e uma repartição justa dos rendimentos e da riqueza» (artigo 103.º, n.º 1, da CRP). Assim, a obtenção de receitas como forma de garantir o financiamento das despesas públicas assume-se como objetivo primordial do sistema fiscal, devendo traduzir-se na eficácia e na eficiência «dos sistemas na geração de receitas»<sup>3</sup>. O sistema deve ainda assentar em critérios de justiça social, contribuindo para a correção das desigualdades.

Relativamente às motivações da Proposta de Lei n.º 278/XII, a criação da CESE e as alterações que se pretendem agora introduzir ao seu regime têm em conta o facto de «a deterioração das condições socioeconómicas aliada ao aumento dos preços da energia, como fatores de perda da competitividade e de aumento da incapacidade de pagamento das despesas de energia que se reflete na dificuldade de cobrança das entidades que operam neste sector, exigiram que fosse pedida a participação das mesmas, de forma mais intensa e num quadro de solidariedade e equidade».

Neste quadro, a CESE assume o objetivo de financiar mecanismos que contribuam para a sustentabilidade sistémica do sector energético, o que passará pelo apoio a políticas «do sector energético de cariz social e ambiental, de medidas relacionadas com a eficiência energética, de medidas para a minimização dos encargos financeiros para o Sistema Elétrico Nacional e redução da dívida tarifária do sector elétrico».

Tendo como base critérios de justiça social, um dos corolários do princípio da igualdade (artigo 13.º da CRP) é a eliminação «das desigualdades de facto para se assegurar uma igualdade

---

<sup>3</sup> Cfr. J.J. GOMES CANOTILHO, VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada: artigos 1.º a 107.º*, Vol. I, 4.ª ed. revista, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, p. 1088.

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

---

material no plano económico, social e cultural (igualdade de Estado de direito social)»<sup>4</sup>. Assim, o âmbito de proteção deste princípio tem sido ampliado abrangendo, entre outros, a «obrigação de diferenciação, como forma de compensar a desigualdade de oportunidades, o que pressupõe a eliminação, pelos poderes públicos, de desigualdades fácticas de natureza social, económica e cultural»<sup>5</sup>.

Com base nestas orientações, já referiu o Tribunal Constitucional que «a igualdade não é, porém, igualitarismo», sendo «antes igualdade proporcional», a qual «exige que se tratem por igual as situações substancialmente iguais e que, a situações desiguais, se dê tratamento desigual, mas proporcionado»<sup>6</sup>. Deste modo, refere também o Tribunal Constitucional que o «princípio da igualdade na repartição dos encargos públicos, enquanto manifestação específica do princípio da igualdade, constitui um parâmetro de atuação do legislador», pelo que «interessando a sustentabilidade das contas públicas a todos, todos devem contribuir, na medida das suas capacidades, para suportar os reajustamentos indispensáveis a esse fim», desde que tais medidas «não se traduzam numa repartição de sacrifícios excessivamente diferenciada»<sup>7</sup>.

Relativamente à questão da incidência da CESE sobre o valor económico equivalente dos contratos de aprovisionamento de longo prazo em regime de *take-or-pay* e da sua compatibilização com o princípio da igualdade, chama-se a atenção para o preceituado pelo Tribunal Constitucional no Acórdão n.º 353/2012, no qual se refere «é indiscutível que (...) a repartição de sacrifícios (...) não se faz de igual forma entre todos os cidadãos, na proporção das suas capacidades financeiras, uma vez que elas não têm um cariz universal», pelo que «há, pois, um esforço adicional, em prol da comunidade, que é pedido exclusivamente a algumas categorias de cidadãos» que pode revestir diversas formas, desde que respeitando os limites constitucionais.

Por outro lado, a Lei Fundamental não só legitima o não pagamento de impostos criados à margem da Constituição como proíbe aqueles que tenham natureza retroativa (n.º 3 do artigo 103.º da CRP), sendo esta previsão «uma decorrência do princípio da proteção da confiança,

---

<sup>4</sup> *Idem, ibidem*, p. 337.

<sup>5</sup> *Idem, ibidem*, p. 339, 341, 342 e 344.

<sup>6</sup> Acórdãos do Tribunal Constitucional n.º 39/88 e n.º 96/2005.

<sup>7</sup> Cfr. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 353/2012.

inscrito no princípio do Estado de direito»<sup>8</sup>. A presente iniciativa legislativa prevê que a incidência seja feita sobre o valor económico equivalente dos contratos *take-or-pay*, procurando, deste modo, criar mecanismos compensatórios para os consumidores que visem equilibrar o sacrifício a que estes têm sido sujeitos face à deterioração das condições socioeconómicas aliada ao aumento dos preços da energia, o que se pretende fazer através das receitas que os agentes ativos no sector energético tenham obtido por via do reaproveitamento dos contratos *take-or-pay* durante um período de queda do consumo sem que esses benefícios se tenham refletido no preço dos serviços prestados aos consumidores.

Uma vez que a legislação em vigor não contempla soluções para períodos excecionais de diminuição da procura energética, a possibilidade de reaproveitamento do excedente de gás adquirido através da sua alienação a terceiros, bem como os termos nos quais esta se pode processar, não é um cenário que tenha sido equacionado pelo legislador, podendo daqui resultar a não partilha dos benefícios com os consumidores.

A mera possibilidade de valorização do valor do gás contratualizado no âmbito dos contratos *take-or-pay* – fazendo com que o seu valor final possa ser variável e mesmo superior ao previsto – permitirá considerar que estes contratos assumem a natureza de um ativo das entidades que os detêm, sendo este o motivo para incidir a CESE sobre o seu valor económico.

Em relação à questão da retroatividade dos valores das vendas de contratos ocorridos em 2015, mas ainda antes da entrada em vigor da lei que, eventualmente, vier a ser aprovada em resultado da apresentação da Proposta em apreço, ou dos valores obtidos em anos anteriores, deverá ser feita a distinção entre a retroatividade de grau máximo – ou a circunstância de a lei nova se pretender aplicar a factos tributários passados e já totalmente consolidados –, a de grau intermédio – ou a lei aplicável a factos tributários anteriores mas cujos efeitos ainda se produzem no momento de entrada em vigor da lei nova – e ainda a retroatividade imprópria (ou inautêntica), que, embora não projete a lei nova em factos já consolidados no momento da sua entrada em vigor, será, mesmo assim, constitucionalmente censurável se colocar em crise o princípio da proteção da confiança.

---

<sup>8</sup> J.J. GOMES CANOTILHO, VITAL MOREIRA, *op. cit.*, pp. 1090 e 1091.



## Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

---

Sucedem que o Tribunal Constitucional tem considerado que esta última espécie de retroatividade (inautêntica), também designada de retrospectividade, não é proibida pelo n.º 3 do artigo 103.º da CRP. Veja-se, neste sentido os acórdãos n.º 128/2009, n.º 85/2010 e n.º 399/2010. No entanto, conforme enfatizado no último acórdão, a admissibilidade de aplicação de impostos, taxas ou contribuições no decurso do período de tributação está sujeita ao «teste da proteção da confiança». E, neste sentido, começa por recordar o acórdão n.º 172/00, no qual o Tribunal entendeu que «os fundamentos de proibição da retroatividade respeitam à segurança dos cidadãos». Deste modo, «tal segurança é afetada perante alterações legislativas que, no momento da prática ou ocorrência dos factos que os envolvem, nem poderiam ser previstas nem tinham que o ser». Todavia, essa mesma «segurança também é afetada onde o seja a vinculação do Estado pelo Direito que criou, através de alteração de situações já instituídas ou resolvidas anteriormente».

Neste quadro, o «teste da proteção da confiança» obriga a saber se existe afetação das expectativas, em sentido desfavorável, de tal modo que constitua alterações na ordem jurídica com que os destinatários das normas não teriam podido contar. Assim, e dado o sector estratégico em questão - o energético -, parece evidente que o facto de o sistema não contemplar mecanismos que beneficiem o consumidor em caso de situações de quebra excepcional do consumo de gás natural não se traduz na tomada de decisões de âmbito comercial que visem a obtenção de benefícios sem que seja devidamente alvo de tutela sempre que não se verifique o equilíbrio na relação contratual entre a entidade fornecedora e o cliente.

Por este motivo, é de esperar que, no âmbito da correção das desigualdades sociais e até mesmo contratuais, o Estado crie os mecanismos próprios que visem essa correção – o que se pretende através da incidência da CESE sobre os contratos de longo prazo em regime *take-or-pay*. Mais sucede que o facto de a CESE já se encontrar em vigor desde 1 de janeiro de 2014 reforça o facto de ser expectável o reforço da incidência da Contribuição Extraordinária.

Um derradeiro contributo que poderá ser decisivo relativamente a uma eventual violação do princípio da confiança prende-se com o facto do Tribunal Constitucional considerar «que o grau de tolerância da medida legislativa tomada face ao princípio da confiança é diretamente correspondente ao grau de relevância do interesse público constitucionalmente tutelado». Neste aspeto, a exposição de motivos da Proposta de Lei n.º 278/XII dispõe que «foi tida em conta a capacidade contributiva dos potenciais destinatários da contribuição de não onerar as



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

atividades desenvolvidas por pequenos operadores ou com expressão económica», tendo como fundamento principal «a deterioração das condições socioeconómicas aliada ao aumento dos preços de energia».

Finalmente, assume particular relevância a consagração constitucional do princípio segundo o qual a «tributação das empresas incide fundamentalmente sobre o seu rendimento real» (n.º 2 do artigo 104.º da CRP). Nesta matéria, entre a tributação dos lucros reais e a tributação dos lucros normais<sup>9</sup> a Constituição optou por aquela, passando a tributação a incidir sobre os lucros efetivamente obtidos. Contudo, o vocábulo «fundamentalmente» é suficiente para considerar outras formas de tributação, embora assuma a tributação dos lucros reais carácter principal.

**Antecedentes parlamentares**

Neste âmbito, importa mencionar as propostas de alteração rejeitadas e prejudicadas por ocasião da apreciação do artigo 217.º da Proposta de Lei n.º 178/XII do Governo (Orçamento do Estado para 2014), relativo à implementação do regime que cria a contribuição sobre o setor energético:

Documento	Número	Data	Apresentada	Incide	Tipo	Proponentes	Estado
[ver...]	<u>547C</u>	2013-11-15	Comissão	Articulado	Substituição	PCP	Rejeitado(a) em Plenário
[ver...]	<u>463C</u>	2013-11-15	Comissão	Articulado	Emenda	BE	Prejudicado(a)
[ver...]	<u>130C</u>	2013-11-14	Comissão	Articulado	Emenda	PEV	Prejudicádo(a)

Por sua vez, também em relação à apreciação da Proposta de Lei n.º 254/XII do Governo, relativa ao Orçamento do Estado para 2015, são aqui apresentadas as propostas de alteração ao regime que cria a contribuição sobre o setor energético, como previsto no artigo 221º, que foram rejeitadas:

Documento	Número	Data	Apresentada	Incide	Tipo	Proponentes	Estado
[ver...]	<u>333C</u>	2014-11-14	Comissão	Articulado	Aditamento (Artigo PPL)	BE	Rejeitado(a) em Comissão
[ver...]	<u>137C</u>	2014-11-13	Comissão	Articulado	Substituição	PCP	Rejeitado(a) em

<sup>9</sup> A tributação dos lucros normais incide sobre os lucros que se verificariam em condições normais.

- **Enquadramento internacional**

**Países europeus**

A legislação comparada é apresentada para os seguintes Estados-Membros da União Europeia: Espanha, França e Itália.

**ESPAÑA**

Não encontramos uma medida fiscal idêntica à prevista na presente iniciativa legislativa.

A Lei n.º 15/2012, de 27 de Dezembro (*de medidas fiscais para a sustentabilidade energética*), cria o 'Imposto sobre o valor da produção da energia elétrica', de carácter direto e de natureza real, relativo a todo o território espanhol, sem prejuízo de regimes fiscais regionais e do acordo económico em vigor no País Basco e em Navarra, a fim de obter maiores receitas, que seriam fornecidas pelos produtores de energia elétrica que participem nas diferentes modalidades de contratação do mercado de produção de energia elétrica.

Estão obrigados a pagar o imposto, na qualidade de contribuintes, as pessoas singulares, as pessoas coletivas ou as entidades sem personalidade jurídica a que se refere o artigo 35.º, n.º 4 da Lei Geral Tributária n.º 58/2003, de 17 de Dezembro (LGT,) envolvidos na produção e incorporação no sistema elétrico de energia elétrica.

A lei de 2012 prevê ainda, no Título II, os "*Impostos sobre a produção de combustível nuclear irradiado e dos resíduos radioativos provenientes da geração de energia nuclear e o armazenamento de combustível nuclear irradiado e dos resíduos radioativos em instalações centralizadas*".

A mesma lei (de acordo com a exposição de motivos) teve como objetivo harmonizar o sistema fiscal espanhol com um uso mais eficiente e respeitador do meio ambiente e a sustentabilidade, valores que inspiraram esta reforma da fiscalidade, e, como tal, em linha com os princípios básicos que regem a política fiscal, energética e ambiental da União Europeia.

A Lei n.º 16/2013, de 29 de outubro, veio '*estabelecer determinadas medidas em matéria de fiscalidade medio ambiental e adota outras medidas tributárias e financeiras*'.



## Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

---

Mediante esta lei, regula-se o “Imposto sobre os gases fluorados de efeito estufa”, como instrumento que atua sobre as emissões de hidrocarbonetos halogenados.

Este imposto é um imposto indireto que incide sobre o consumo desses gases e taxa a introdução no consumo dos mesmos atendendo ao potencial de aquecimento atmosférico.

Por fim, salientamos a Lei n.º 24/2013, de 26 de dezembro, ‘do Sector Elétrico’. Este diploma contempla, no seu Título III, a “sustentabilidade económica e financeira do sistema elétrico

### FRANÇA

Tal como em Espanha, não encontramos em França uma medida legislativa que conforme uma contribuição extraordinária no setor energético.

O imposto mais importante sobre a energia é a *“taxa (imposto) interna sobre os produtos petrolíferos”* (TIPP), cuja criação pretendeu responder a preocupações orçamentais.

A tributação dos produtos de petróleo e gás aplicável em França é regulada pelo direito comunitário, em particular pelas diretivas europeias 2008/118/CE, de 16 de Dezembro de 2008, relativa ao regime geral dos impostos especiais de consumo, e 2003/96/CE de 27 de Outubro 2003, que reestrutura o quadro comunitário de tributação dos produtos energéticos e da eletricidade. No plano da legislação francesa, está prevista nos artigos 265.º e seguintes do Código das alfândegas (Code des douanes).

### ITÁLIA

Também em Itália não encontramos uma medida fiscal idêntica à prevista na presente iniciativa legislativa.

Assinalamos apenas a existência da “Autoridade para a energia elétrica, o gás e o sistema hídrico”. Foi criada através da Lei n.º 481/1995, de 14 de novembro, que prevê *“Normas para a concorrência e a regulação dos serviços de utilidade pública”*.

A Autoridade é um organismo independente, com a incumbência de tutelar os interesses dos consumidores e de promover a concorrência, a eficiência e a difusão de serviços com níveis adequados de qualidade, através da atividade de regulação e de controlo. A Autoridade também desempenha um papel consultivo em relação ao Parlamento e ao Governo, aos quais pode formular recomendações e propostas; apresenta anualmente um relatório anual sobre o estado dos serviços e atividades realizadas.



## Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

---

Para uma análise geral da política energética italiana, veja-se a ligação "[Energia](#)", no sítio do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Mar.

### **IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria**

---

Efetuada consulta à base de dados da atividade parlamentar, não se identificaram outras iniciativas ou petições pendentes sobre a matéria.

### **V. Consultas e contributos**

---

#### **Consultas obrigatórias**

Em 06/02/2015, a Presidente da Assembleia da República promoveu a audição dos órgãos de governo próprios da Região Autónoma da Madeira e do Governo Regional dos Açores, nos termos do artigo 142.º do Regimento da Assembleia da República, e para os efeitos do n.º 2 do artigo 229.º da Constituição.

Foi solicitado o contributo da Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos, o qual será publicitado, como quaisquer outros pareceres e contributos remetidos à Assembleia da República, na [página internet da iniciativa](#).

### **VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação**

---

Tratando-se de uma contribuição extraordinária não resultam encargos, mas sim receitas para o erário público.