

Exmo. Senhor

**Presidente da 11.^a Comissão Parlamentar
de Ambiente, Energia e Ordenamento do
Território,**

Deputado José Maria Cardoso

Assunto: Audição, com caráter de urgência, do ministro do Ambiente e da Ação Climática e do ministro de Estado e das Finanças, a propósito do trespasse da concessão de seis barragens entre a EDP e o grupo Engie.

A EDP - Gestão da Produção de Energia, S.A detém um portfólio de barragens. Os direitos da EDP sobre estas barragens abrangem a concessão da exploração dos recursos hídricos, concedida pelo Estado; a subconcessão pela REN da utilização dos terrenos; bem a propriedade das próprias infraestruturas, que só regressarão ao domínio público no final da concessão, bem como o direito à utilização dessas infraestruturas, para a produção de energia elétrica, que recebeu da REN.

Em março de 2019, a EDP anunciou a sua intenção de desinvestir nesta área de negócio e vender seis barragens da bacia do Douro. O comprador escolhido foi um consórcio liderado pelo grupo francês Engie, e o valor avançado para a operação foi de 2,2 mil milhões de euros.

Uma venda como esta está sujeita a um conjunto de obrigações fiscais, a saber:

1. IRC sobre os lucros da venda, a pagar pela EDP;
2. IMT sobre os imóveis vendidos, a pagar pela Engie;
3. Imposto de Selo (verba 27.2) sobre o valor do trespasse da concessão, a pagar pela EDP.

A estas obrigações fiscais acresce ainda o pagamento do IMI sobre os imóveis, a pagar pelo seu proprietário no momento.

Para evitar o cumprimento das obrigações fiscais decorrentes deste negócio, a EDP montou um mecanismo complexo, ao abrigo da figura de “reestruturação empresarial”.

O mecanismo montado pela EDP

No dia 16.12.2019 o consórcio liderado pela Engie criou em Portugal a empresa “Águas Profundas SA” que viria a adquirir a concessão das barragens.

Em agosto de 2020, a EDP apresentou um projeto de cisão simples que incluía o destaque das seis barragens (e direitos associados) que viriam a integrar uma sociedade autónoma, detida ainda pela EDP. Essa sociedade foi criada em 16.12.2020, com a designação social de Camirengia Hidroelétricos SA.

Em teoria, ao transmitir de forma onerosa (em troca de participações sociais) bens e direitos para uma nova sociedade, a EDP ficaria sujeita ao pagamento de vários impostos, desde logo imposto de Selo sobre o valor dos imóveis e das concessões transmitidos, IMT sobre o valor dos imóveis, e mesmo IRC sobre o lucro da operação.

Para evitar estes impostos, a EDP terá invocado o artigo 60.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais (EBF) e o artigo 74.º do CIRC, que concedem neutralidade fiscal a operações de reestruturação empresarial. A título de exemplo, considera-se uma reestruturação o destacamento de um ramo de negócio de uma sociedade para outra sociedade do mesmo grupo, por questões de eficiência interna. Nesses casos, a lei permite que nenhum imposto seja cobrado.

Na venda das barragens, a Camirengia Hidroelétricos SA (grupo EDP) passou a ser detentora daquelas seis barragens, que registou no seu ativo, com um valor de 1.834M€, sendo a EDP detentora das participações sociais da Camirengia Hidroelétricos SA.

No dia 21.12.2020 a Águas Profundas SA (grupo Engie) concluiu uma emissão de obrigações no valor de 610M€ e aumentou o seu capital para 332M€.

Dois dias antes, no dia 19.12.2020, a EDP Energias de Portugal, S.A. assinou um contrato (a que não tivemos acesso) de venda das participações sociais da Camirengia Hidroelétricos S.A. à Águas Profundas (grupo Engie). A mais-valia obtida pela EDP nesta venda está sujeita a IRC. Sem conhecimento do contrato de compra e venda, não é possível antever se a EDP procurou evitar, na definição do negócio, aquele pagamento.

No dia 22.12.20, a Águas Profundas, S.A. alterou a sua denominação para Movhera I - Hidrelétricas do Norte, S.A.

No dia 25.12.2020, a Mohvera I (grupo Engie) regista o projeto de fusão por incorporação da Camirengia. O objetivo desta fusão é a transmissão de todo o património da Camirengia na Mohvera, seguindo-se a extinção da primeira. Esta fusão deverá consumir-se até ao final de 2021. A Mohvera I recorreu à aplicação do mesmo regime invocado pela EDP na cisão: sendo considerada uma reestruturação empresarial, os artigos 60.º do EBF e 74.º do CIRC determinam a isenção do pagamento destes impostos.

No dia 3 de fevereiro, a Camirengia alterou a sua denominação para Movhera II. Uma vez que a fusão ainda não foi consumada e esta empresa ainda não foi extinta, a Movhera II é, neste momento, a detentora da concessão das seis barragens vendidas pela EDP.

Desta forma, as barragens foram transmitidas da EDP para o consórcio liderado pela Engie evitando o pagamento de IMI e IMT pela transmissão dos imóveis e da concessão, como adiante se explicará. A operação estaria apenas sujeita ao pagamento de IRC sobre o eventual lucro da venda das participações sociais.

Esta estrutura era do conhecimento do Governo que, podendo recusar-se a autorizar a venda, decidiu não interferir no processo.

O USO ABUSIVO DAS LEIS FISCAIS PELA EDP

A cisão da EDP com a criação da Camirengia e a sua fusão na Movhera I é uma reestruturação empresarial?

O artigo 46.º, n.º 5, alínea c) do IRC define como transmissões onerosas (sujeitas a imposto) as transferências de elementos patrimoniais no âmbito de operações de fusão,

cisão e entrada de ativos, realizadas pelas sociedades fundidas, cindidas ou contribuidoras.

Para afastar o pagamento de impostos, é necessário invocar o regime de neutralidade fiscal, estabelecido nos artigos 73.º e seguintes do CIRC. No entanto, o regime é claro ao delimitar a sua aplicação aos casos em que a reestruturação: i) foi motivada por **razões económicas válidas**, para além da obtenção de vantagem fiscal, e ii) se aplica a um **ramo de atividade autónomo**.

Assim,

Segundo o artigo 73.º, n.º 4, do CIRC, o ramo de atividade é “o conjunto de elementos que constituem, do ponto de vista organizacional, **uma unidade económica autónoma**, ou seja, um conjunto capaz de funcionar pelos seus próprios meios, o qual pode compreender as dívidas contraídas para a sua organização ou funcionamento”.

Segundo o artigo 73.º, n.º 10, do CIRC, “o regime especial estabelecido na presente subsecção **não se aplica**, total ou parcialmente, quando se conclua que as **operações abrangidas pelo mesmo tiveram como principal objetivo ou como um dos principais objetivos a evasão fiscal**, o que pode considerar-se verificado, nomeadamente, (...) quando as operações não tenham sido realizadas por razões económicas válidas, tais como a reestruturação ou a racionalização das atividades das sociedades que nelas participam, procedendo-se então, se for caso disso, às correspondentes liquidações adicionais de imposto”.

Os mesmos princípios subjazem à aplicação do artigo 60.º do EBF:

O artigo 60.º, n.º 3, alínea i) do EBF considera que opera reestruturação “uma entidade [que] destaque um ou mais **ramos da sua atividade** para com eles constituir outras entidades ou para os fundir com entidades já existentes, mantendo, pelo menos, um dos ramos de atividade”.

Segundo o artigo 60.º, n.º 4, alínea b) do EBF considera-se **ramo de atividade** “o conjunto de elementos que constituem, do ponto de vista organizacional, uma **unidade económica autónoma**, ou seja, um conjunto capaz de funcionar pelos seus próprios meios, o qual pode compreender as dívidas contraídas para a sua organização ou funcionamento”.

Considerando que seis barragens não constituem um ramo de atividade autónomo na produção da EDP e que a operação teve como único e evidente propósito a obtenção de uma vantagem fiscal indevida, não havendo qualquer outra razão económica para a criação e posterior dissolução da Camirengia, as operações de cisão e fusão deveriam dar lugar ao pagamento dos respetivos impostos.

O pagamento do IMI e do IMT

Tanto o Ministro do Ambiente como o Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, argumentaram que a EDP não é devedora de IMI (nem de IMT na operação de venda), uma vez que as barragens do Douro Internacional são bens do domínio público e até sujeitos a classificação de interesse público.

Os imóveis das barragens foram construídos no âmbito da concessão inicial, de 1954. São, de acordo com o artigo 75.º da Lei da Água, infraestruturas hidráulicas **privadas** que constavam do balanço da EDP até à recente venda. A sua utilização depende de uma autorização do Estado que estabelece que, findo o prazo de concessão, as construções e infraestruturas devem passar para a esfera do Estado. O contrato de concessão explicita que a EDP é titular dos bens afetos à concessão, quando estes não pertençam ao Estado.

Coisa diferente aplica-se aos terrenos expropriados para a construção das barragens, aos recursos naturais e ainda ao direito de produção de energia a partir deles, que pertencem ao **domínio público** e são concessionados à EDP.

Segundo o artigo 2.º do CIMI, estão abrangidos pelo imposto os prédios, ou seja “toda a fracção de território, abrangendo as águas, plantações, edifícios e construções de qualquer natureza nela incorporados ou assentes, com carácter de permanência, **desde que faça parte do património de uma pessoa singular ou colectiva** e, em circunstâncias normais, **tenha valor económico**, bem como as águas, plantações, edifícios ou construções, nas circunstâncias anteriores, dotados de autonomia económica em relação ao terreno onde se encontrem implantados, **embora situados numa fracção de território que constitua parte integrante de um património diverso** ou não tenha natureza patrimonial.”

Assim, a EDP, bem como a empresa compradora das barragens, é devedora de IMI pelas suas infraestruturas hidráulicas privadas, que estão, assim, também sujeitas a IMT no âmbito da transmissão à Águas Profundas/Movhera I.

Por último, deve ser notado que a classificação de interesse público não significa a não sujeição ao IMI. Pode implicar, isso sim, um benefício fiscal sob a forma de isenção total ou parcial do imposto (n.º 12 do artigo 112.º do CIMI).

Seja como for, no contrato de concessão de 1954 foi declarado o interesse público “dos terrenos, servidões ou outros direitos necessários à execução das obras” no sentido de permitir a expropriação dos terrenos. Como [argumenta](#) Manuel Cecílio, antigo subdiretor geral da Autoridade Tributária, essa declaração não abrange as barragens. No mais, das 6 barragens, só a de Picote estará classificada como conjunto de interesse público, de acordo com a Portaria n.º 623/2011.

A autorização da operação e a desproteção do interesse público pelo Governo

A APA autoriza as transmissões dos empreendimentos hidroelétricos – da EDP para a “Nova Sociedade” e desta para a “Águas Profundas, SA”. Na apreciação dessas transmissões e na sua autorização, o Ministério do Ambiente informa que se limitou a analisar apenas as seguintes condições:

- Caracterização clara do estado de cumprimento das obrigações no âmbito do contrato de concessão, em especial no que respeita aos procedimentos de impacto ambiental;
- Especificação do âmbito e modo de transmissão de responsabilidades entre a EDP e a adquirente;
- Descrição dos procedimentos envolvidos;
- Demonstração de que o potencial adquirente possui as habilitações, capacidade técnica e financeira exigidas ao titular originário. A autorização da APA diz apenas que, do ponto de vista financeiro e tributário, dos elementos enviados pode constatar-se que o novo concessionário apresenta uma situação sólida e regularizada. Não se especifica que elementos são esses nem que análise foi

efetuada, nem se foi efetuada essa análise. Não se fundamenta nem se explicita como chegou a essa conclusão.

Na data desta decisão, o Ministério do Ambiente desconhecia a existência da “Nova Sociedade”, para a qual iriam passar os empreendimentos e que, por sua vez, os iria transmitir de seguida.

No dia 14 de dezembro de 2020, o Estado, através da APA, a REN, a EDP e a “Águas Profundas, SA” celebram a segunda adenda ao contrato de concessão, onde se descreve todo o negócio de transmissão da concessão, primeiro para a “Nova Sociedade” e depois para a “Águas Profundas, SA”.

A adenda não é outorgada pela “Nova Sociedade” porque nessa data não existia ainda, não estando, por esse motivo, nenhum representante seu na outorga do documento contratual. Assim, em resultado desta adenda, o Estado participou num negócio de transmissão de concessões de bens do domínio público a uma sociedade inexistente à data do pedido da EDP (v. considerando C da referida adenda, em que APA e Ministério do Ambiente mencionam que analisaram a “*Demonstração de que o potencial adquirente possui as habilitações, capacidade técnica e financeira exigidas ao titular originário*”).

Do exposto, conclui-se o seguinte:

- O Estado autorizou a EDP a transmitir a concessão a uma empresa que não existia e que, portanto, nem outorgou o contrato (apesar de ser uma parte nele), nem podia possuir as atestadas “*habilitações, capacidade técnica e financeira exigidas ao titular originário*”;
- Não há qualquer indicação de que o Estado tenha estudado a possibilidade de exercer o seu direito de preferência. Esse exercício poderia permitir o lançamento de um concurso público que permitisse cobrir a oferta da Engie com ganhos para o erário público.
- A lei estabelece **requisitos mínimos** para a autorização pelo Estado da transmissão da concessão – artigo 26.º do Decreto-Lei 226-A/2007, de 31/12; artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 172/2006, de 23/8; n.º 3 do artigo 72.º da Lei 58/2005, de 29/12. Esses requisitos são os mesmos que são estabelecidos para a atribuição de uma nova concessão. Ora, nenhum destes diplomas fixa limites máximos ao Estado na definição de condições para aquela autorização. Essa ampla

margem legal compreende-se pela necessidade de o Estado ter em conta o interesse público, enquanto titular dos bens do domínio público e como parte do negócio. No caso presente, face à pretendida renúncia da EDP ao cumprimento do contrato de concessão, o Estado tinha, pelo menos, os poderes para condicionar o negócio:

- ao pagamento de todos os impostos devidos pela venda da concessão ao consórcio liderado pela Engie;
- à avaliação da forma como até agora se verificaram, ou não, as previsões de ganhos que levaram ao pagamento pela EDP de 78 milhões de euros pela extensão, em 2008, pelo governo Sócrates, dos direitos de utilização do domínio hídrico das barragens de Picote, Miranda e Bemposta, agora vendidos.

A questão do imposto de Selo e das recentes alterações à lei fiscal

Até 2020, o EBF não isentava de Imposto de Selo a **transmissão de concessões** no caso de reestruturações empresariais.

Com a redação da lei, **haveria lugar ao pagamento do Imposto de Selo em dois momentos**: na cisão da EDP e transmissão da concessão para a Camirengia; na transmissão da concessão no âmbito da fusão entre a Camirengia a Águas Profundas.

Esta era a situação até ao início de 2020. Nessa altura, já com a decisão de venda das barragens pela EDP anunciada, a lei fiscal foi alterada por proposta do Governo, passando a isentar explicitamente a “transmissão dos imóveis” ou “**de estabelecimento comercial, industrial ou agrícola, necessários às operações de reestruturação ou aos acordos de cooperação**” (alínea b) no n.º 1 do artigo 60.º do EBF).

Conclusão

1. O governo decidiu excluir o Estado concedente do âmbito deste negócio.

O Estado renunciou a exercer qualquer dos seus direitos de concessionário. Poderia ter revisto as condições de equilíbrio económico-financeiro de todas estas concessões.

No caso das barragens de Miranda, Bemposta e Picote, a compensação fixada por Manuel Pinho e paga pela EDP em 2008 deveria ser revista com vantagem para o Estado.

Poderia ter avaliado o exercido o direito de preferência, que lhe permitiria lançar um concurso público que gerasse receita pública.

2. O governo foi alertado sobre a natureza abusiva do negócio previamente a dar-lhe a sua autorização. O governo decidiu permitir, com a sua autorização, uma clara tentativa de fuga da EDP a impostos devidos.
3. Perante esse facto, deve ser lida a uma nova luz a alteração legislativa, proposta pelo governo há um ano, às regras do Imposto de Selo, que veio isentar as reestruturações empresariais.

É verdade que, se a Administração Tributária ativar a cláusula anti-abuso sobre esta venda, a EDP terá dificuldades em provar que esta venda foi uma reestruturação. Mas, se o conseguir, aquela alteração legislativa beneficiará a EDP em 110 milhões de euros. Se tiver sido proposta à medida e em função deste negócio, esta mudança de regras é muito grave e aponta para uma manipulação do Parlamento. O governo deve esclarecer de imediato a necessidade e fundamento desta alteração.

No sentido de esta Comissão e a Assembleia da República verem esclarecidas as questões aqui expostas, reveladas por documentos requeridos pelo Bloco de Esquerda e recebidos só depois da recente audição do ministro do Ambiente e da Ação Climática e do secretário de Estado e dos Assuntos Fiscais, o Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda vem, por este meio, **requerer a audição, com carácter de urgência, do ministro do Ambiente e da Ação Climática e do ministro de Estado e das Finanças.**

Assembleia da República, 25 de fevereiro de 2021

A deputada e o deputado,
Mariana Mortágua,
Jorge Costa