

Parecer sobre Proposta de Lei n.º 53/XV/1.ª (Gov)

Encontrando-se pendente para apreciação, na Comissão de Economia, Obras Públicas, Planeamento e Habitação, a Proposta de Lei n.º 53/XV/1.ª (Gov), que «Procede à concretização dos elementos essenciais da taxa associada à prestação de serviços postais», e tendo sido solicitada a emissão de parecer escrito pela ANACOM acerca desta iniciativa legislativa, cumpre referir que:

1. Como questão prévia, deve relevar-se que a ANACOM acompanha integralmente a Proposta de Lei n.º 53/XV/1.ª (Gov), que «Procede à concretização dos elementos essenciais da taxa associada à prestação de serviços postais» sobre a qual a Comissão de Economia, Obras Públicas, Planeamento e Habitação (CEOPPH) solicita a emissão de parecer por esta Autoridade.

Chama-se, porém, a atenção da CEOPPH para a necessidade de alguns ajustes de redação do texto da proposta de alteração à Lei n.º 17/2012, de 26 de abril¹ (adiante “Lei Postal”) a seguir indicados e que também se assinalam, em anexo, no articulado da referida proposta de Lei:

- (i) Deve alterar-se a expressão *no corrente ano de 2022*, constante do último parágrafo da Exposição de Motivos, eliminando *corrente*;
- (ii) Deve alterar-se a expressão *aplicam-se às taxas anuais a liquidar no ano de 2022 e nos anos seguintes* constante do artigo 5.º, substituindo *a liquidar no ano de 2022 e nos anos seguintes* por *liquidadas no ano de 2022 e a liquidar nos anos seguintes*, uma vez que o ato de liquidação referente ao ano de 2022 já ocorreu em 29.11.2022, conforme infra se refere;
- (iii) Deve ser eliminado o termo *nele* na expressão *custos associados à execução de cada um dos atos nele referidos* constante do corpo do n.º 1 do artigo 44.º, por não fazer sentido na frase em questão;
- (iv) No n.º 4 do artigo 44.º, sugere-se a substituição da expressão *aplicação da fórmula para o escalão 2, cuja fórmula de cálculo consta do anexo II* pela seguinte redação

¹ Esta Lei contém atualmente as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 160/2013, de 19 de novembro, pela Lei n.º 16/2014, de 4 de abril, pelo Decreto-Lei n.º 49/2021, de 14 de junho, e pelo Decreto-Lei n.º 22-A/2022, de 7 de fevereiro. Em todo o caso, o artigo 44.º a que se alude mantém a sua redação original.

alternativa: *aplicação da fórmula de cálculo para o escalão 2, que consta do anexo II, considerando a repetição do termo fórmula, prejudicial à leitura.*

2. A Lei Postal, que regula a prestação de serviços postais no território nacional, bem como de serviços internacionais com origem ou destino no território nacional, estabelece, no n.º 2 do seu artigo 44.º, que *todos os prestadores de serviços postais estão sujeitos ao pagamento de taxas anuais pelo exercício da atividade.*

No n.º 3 do mencionado artigo 44.º da Lei Postal prevê-se que *os montantes das taxas referidas nos números anteriores são fixados por portaria do membro do Governo responsável pela área das comunicações, em função dos custos associados às tarefas administrativas, técnicas e operacionais relacionadas com as atividades de regulação, supervisão e fiscalização correspondentes, constituindo receita da ANACOM.*

E o n.º 4 do mesmo dispositivo especifica que, *para efeitos do número anterior, as taxas anuais previstas no n.º 2 são suportadas pelos prestadores de serviços postais tendo por base os custos decorrentes da regulação, supervisão e fiscalização das suas atividades.*

Mediante consulta lançada pelo Governo em 12 de junho de 2013 (acessível em <https://www.anacom.pt/render.jsp?categoryId=348910>) foram submetidos à discussão pública i) o modelo de taxas associadas à prestação de serviços postais previstas no artigo 44.º da Lei Postal e ii) o projeto de alteração da Portaria n.º 1473-B/2008, de 17 de dezembro, alterada pela Portaria n.º 291-A/2011, de 4 de novembro, que aprovou o montante das taxas devidas à Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM).

Na sequência dessa consulta pública foi aprovada a Portaria n.º 296-A/2013, de 2 de outubro, que alterou a Portaria n.º 1473-B/2008, de 17 de dezembro, no sentido de, entre outros aspectos, adequar as taxas anuais devidas no âmbito do exercício da atividade de prestador de serviços postais ao disposto nos n.ºs 2, 3 e 4 do artigo 44.º da Lei Postal (que procedeu à transposição da Diretiva n.º 2008/6/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de fevereiro de 2008), em particular ao valor dos custos anuais suportados pela ANACOM com a regulação, supervisão e fiscalização do sector postal.

As normas relativas às taxas de acesso e exercício da atividade de prestador de serviços postais constam do Anexo IX da Portaria n.º 1473-B/2008, de 17 de dezembro, com a redação dada pela Portaria n.º 296-A/2013, de 2 de outubro², estabelecendo o n.º 2 do mencionado

² A Portaria n.º 1473-B/2008, de 17 de dezembro, retificada pela Declaração de Retificação n.º 16-A/2009 de 13 de fevereiro, foi sucessivamente alterada pelas Portarias n.ºs 567/2009, de 27 de maio, 1307/2009, de 19 de

anexo que o montante da taxa anual devida pelo exercício da actividade de prestador de serviços postais, a que alude o n.º 2 do artigo 44.º da Lei n.º 17/2012, de 26 de Abril, é calculado com base no valor dos rendimentos relevantes directamente conexos com a actividade de serviços postais relativa ao ano anterior àquele em que é efectuada a liquidação da taxa, de acordo com os escalões indicados na tabela seguinte:

Código da taxa	Escalões	De euros	a ... euros	Taxa T (euros)
192201	0	0	250 000	$T_0 = 0$
192202	1	250 001	1 500 000	$T_1 = 2.500$
192203	2	1 500 001	Sem limite	T_2

Fórmula de cálculo da taxa T_2		
T_i (Ano n) =	Taxa devida pelas entidades do escalão i ($i = 0,1,2$) no Ano n .	
n_i (Ano n) =	Número de entidades do escalão i ($i = 0,1,2$) no Ano n .	
R_i (Ano $n-1$) =	Rendimentos relevantes conexos com a atividade de prestador de serviços postais das entidades do escalão i ($i = 0,1,2$) relativos ao Ano $n-1$, a remeter ao ICP-ANACOM nos termos do artigo 3.º da presente portaria.	
$\sum R_i$ (Ano $n-1$) =	Total de rendimentos relevantes das entidades do escalão i ($i = 0,1,2$) relativos ao Ano $n-1$.	
C (Ano n) =	Total de custos (gastos) administrativos do ICP-ANACOM, a que se refere o n.º 4 do artigo 44.º da Lei n.º 17/2012, de 26 de abril a considerar para o Ano n , correspondente ao valor médio dos últimos 3 exercícios da componente de custos (gastos) sem provisões mais o valor médio dos últimos 5 exercícios das provisões para processos judiciais associados ao sector postal.	
R_2 (Ano $n-1$) =	Rendimentos relevantes de entidade do escalão 2 no Ano $(n-1)$.	
t_2 (Ano n) =	$(C_{(Ano\ n)} - T_{1(Ano\ n)}) / n_{1(Ano\ n)}$ / $\sum R_2$ (Ano $n-1$)	Percentagem contributiva (%) das entidades do escalão 2 no Ano n
T_2 (Ano n) =	t_2 (Ano n) \times R_2 (Ano $n-1$) a_2	
a_2 (Ano n)	Parcela a abater no cálculo da taxa das entidades do escalão 2	
R^{I2}	$a_2 = t_2$ (Ano n) \times $R^{I2} - T_1$ (Ano n)	
	Limite inferior do escalão de rendimentos das entidades do escalão 2	

Em no n.º 3 do mesmo anexo prevê-se que o valor da percentagem contributiva t_2 , resultante da aplicação da fórmula para o escalão 2, é fixado anualmente por deliberação do conselho de administração do ICP-ANACOM, a qual é publicitada no seu sítio da Internet, após apuramento e divulgação dos custos (gastos) administrativos (C (ano n)) e do montante total de rendimentos relevantes das entidades abrangidas pelo escalão 2 ($\sum R_2$ (ano $n-1$)).

outubro, 291-A/2011, de 4 de novembro, 296-A/2013, de 2 de outubro, 378-D/2013, de 31 de dezembro, e 157/2017, de 10 de maio, embora o Anexo IX, a que aqui nos referimos, não tenha tido alterações subsequentes após as introduzidas pela Portaria n.º 296-A/2013, de 2 de outubro, que se cita.

3. Em 17 de fevereiro de 2022, o Tribunal Constitucional julgou *inconstitucionais, por violação das disposições conjugadas da alínea i) do n.º 1 do artigo 165.º e do n.º 2 do artigo 266.º da Constituição, as normas constantes dos n.ºs 2 e 3 do Anexo IX da Portaria n.º 1473-B/2008, de 17 de dezembro, com a redação dada pela Portaria n.º 296-A/2013, de 2 de outubro, na parte em que determinam a incidência objetiva e a taxa a aplicar em relação aos prestadores de serviços postais enquadrados no «escalão 2»* (cf. acórdão n.º 152/2022 do Tribunal Constitucional).

Embora considerando compatível com a Constituição o critério dos rendimentos relevantes (enquanto critério de distribuição dos custos de regulação do sector postal, nomeadamente face ao princípio da equivalência), aquele Tribunal, entendeu que existiria um défice de concretização dos elementos essenciais do tributo ao nível da Lei Postal, implicando uma intromissão da função administrativa em domínios reservados à função legislativa.

Assim e apesar de essa decisão ter sido proferida num processo de fiscalização concreta da constitucionalidade, a ANACOM considerou que, preventivamente, urgia consagrar, ao nível legislativo, os critérios de imputação e distribuição dos custos de regulação do sector postal, de modo a conferir maior segurança jurídica à cobrança desta importante receita de regulação sectorial já no ano de 2022.

Com vista a alcançar esse objetivo foi elaborada e submetida à consideração do então Secretário de Estado das Infraestruturas, em 5 de maio de 2022, uma proposta de alteração do artigo 44.º da Lei Postal, relativa à matéria das taxas, a concretizar mediante proposta de Lei, da qual constava a fundamentação/exposição de motivos para a referida proposta.

A ANACOM expressou o entendimento de que, face à jurisprudência do Tribunal Constitucional em matéria de delimitação da reserva de lei parlamentar contida no artigo 165º, n.º 1, alínea i) da Constituição, esta opção proporcionaria uma maior segurança jurídica.

Em conformidade, esta Autoridade propôs e o Governo acolheu, a introdução de modificações no citado artigo 44.º, de modo a fazer constar da Lei Postal as disposições até aí previstas nos n.ºs 2 a 6 do Anexo IX da Portaria n.º 1473-B/2008, de 17 de dezembro, com a redação dada pela Portaria n.º 296-A/2013, de 2 de outubro (propondo-se simultaneamente a revogação destas disposições da Portaria), modificações que, na Proposta de Lei aprovada, se traduziram na alteração dos n.ºs 2, 3 e 4 do artigo 44.º, na adição de três novos números a esse artigo (n.ºs 5, 6 e 7) e na adição à Lei Postal dos Anexos I e II.

Foram ainda propostos ajustes no corpo do n.º 1 do mencionado artigo 44.º da Lei Postal, levando a uma mais clara distinção entre as taxas administrativas aí previstas e as taxas anuais devidas pelo exercício da atividade.

Adicionalmente, na mencionada comunicação de 5 de maio de 2022, a ANACOM defendeu junto do Governo que, tendo em conta a jurisprudência do Tribunal Constitucional, no caso em apreço teria havido uma normação parlamentar primária ao nível da própria Lei Postal pelo que a intervenção do Governo, por decreto-lei simples, isto é, sem autorização legislativa, alterando um regime geral definido ao nível parlamentar, poderia vir a abrir novas vias de impugnação da taxa de regulação postal.

Posteriormente, em 9 de novembro de 2022, embora com um voto de vencido, a jurisprudência do acórdão do Tribunal Constitucional de 17 de fevereiro de 2022 (acórdão n.º 152/2022) foi reiterada por novo acórdão do mesmo Tribunal (acórdão n.º 754/2022), o que veio reforçar a urgência da consagração, ao nível legislativo – embora preventiva, reitera-se – dos critérios de imputação e distribuição dos custos de regulação do sector postal.

4. Por comunicação de 24 de novembro de 2022, no seguimento da aprovação em Conselho de Ministros da Proposta de Lei em causa (PL 185/XXII/2022) e no âmbito da revisão final antes do envio desta proposta à Assembleia da República o Chefe do Gabinete do então Secretário de Estado das Infraestruturas, veio solicitar à ANACOM a análise da redação constante do seu artigo 5.º (Entrada em vigor e produção de efeitos) de forma a que se confirmasse que a mesma se encontrava adequada, tendo em conta o lapso temporal entre o envio da proposta de Lei por esta Autoridade e a data estimada para a sua aprovação pela Assembleia da República (que poderia ocorrer no final do ano de 2022 ou no ano de 2023).

A mencionada redação do artigo 5.º da Proposta de Lei prevê que *as alterações ao artigo 44.º da Lei n.º 17/2012, de 26 de abril, introduzidas pela presente lei, entram em vigor no dia seguinte à sua publicação e aplicam-se às taxas anuais a liquidar no ano de 2022 e nos anos seguintes.*

Respondendo ao pedido que lhe foi dirigido, a ANACOM, através de comunicação de 2 de dezembro de 2022, transmitiu o seu entendimento de que a redação do artigo 5.º da Proposta de Lei n.º 185/XXII/2022 se mantinha adequada tendo em conta a perspetiva desta Autoridade, invocada desde o início, de conferir base legal às taxas de regulação postal a partir do ano de 2022.

Tal como então se referiu, a ANACOM teve em conta que, mantendo-se a redação da Proposta de Lei, poderia ter de enfrentar, nomeadamente nos processos de impugnação judicial da liquidação da taxa de regulação postal de 2022, a questão da *retroatividade*, que, todavia, considerava tratar-se de uma situação de mera aplicação retrospectiva da lei (ou retroatividade inautêntica ou imprópria), não afetando os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança, dado que a revisão do artigo 44.º e a introdução dos Anexos I e II à Lei Postal de 2012 se limitava a consagrar, no plano legislativo, soluções anteriormente consagradas ao nível regulamentar.

Acrescia que, não se mantendo a redação da Proposta de Lei e sendo a mesma alterada, passando a referir os anos de 2023 e seguintes, correr-se-ia o risco de ver ser julgadas ilegais, por ausência de base legal, as liquidações da taxa de regulação postal do ano de 2022, à semelhança do decidido pelos acórdãos do Tribunal Constitucional n.ºs 152/2022 e 754/2022, com o fundamento da inconstitucionalidade das normas da Portaria em que se baseiam.

Foi ainda sublinhada pela ANACOM a urgência da matéria e que, a ser possível, a proposta de alteração da Lei deveria ser aprovada ainda no decurso de 2022, o que não veio a acontecer, tendo ocorrido, entretanto, em 29.11.2022, a liquidação, relativa a 2022, das taxas de regulação postal.

5. Quanto à questão da aplicação retroativa (ao ano de 2022) das taxas de regulação resultantes de uma alteração legislativa aprovada em 2023, importa ter em conta o seguinte:

- A jurisprudência do Tribunal Constitucional apenas considera aplicável a proibição da retroatividade consagrada no artigo 103.º, n.º 3 da Constituição aos impostos propriamente ditos, em sentido estrito, não abrangendo as contribuições financeiras, como a taxa de regulação postal (assim expressamente qualificada pelos acórdãos n.ºs 152/2022 e 754/2022) e que, em relação às mencionadas contribuições financeiras, a questão da retroatividade é equacionada sob o prisma da tutela das expectativas legítimas do contribuinte, com base nos princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança, derivados do princípio do Estado de Direito Democrático (cf. acórdão n.º 135/2012).
- O mesmo Tribunal vem considerando que a proibição da retroatividade no domínio fiscal apenas tem aplicação aos casos da chamada retroatividade autêntica, ou seja, àqueles casos em que o facto tributário que a lei nova pretende regular já tenha



produzido todos os seus efeitos ao abrigo da lei antiga, excluindo do seu âmbito aplicativo as situações de retroatividade ou de retroatividade imprópria, ou seja, aquelas situações em que a lei é aplicada a factos passados, mas cujos efeitos ainda perduram no presente, como sucede quando as normas fiscais que produziram um agravamento da posição fiscal dos contribuintes em relação a factos tributários que não ocorreram totalmente no domínio da lei antiga e continuam a formar-se, ainda no decurso do mesmo ano fiscal, na vigência da nova lei (cf. acórdãos n.ºs 128/2009, 85/2010, 399/2010 e 617/2012). Excluem-se também dessa proibição constitucional as situações correspondentes aos denominados factos tributários em formação, as quais envolvem a fixação de múltiplos pressupostos ao longo do tempo e de um processo iniciado com um facto originário, mas que não permite ou suporta por si só a aplicação de determinada imposição financeira (jurisprudência que foi consolidada nos acórdãos n.ºs 128/2009 e 339/2010, com apoio em jurisprudência anterior – acórdão n.º 287/90).

- Por último, que, de acordo com a jurisprudência do Tribunal Constitucional, as expectativas ou a confiança dos agentes só serão tuteláveis quando «se reúnam dois pressupostos essenciais: (i) a afetação de expectativas, em sentido desfavorável, será inadmissível, quando constitua uma mutação da ordem jurídica com que, razoavelmente, os destinatários das normas dela constantes não possam contar; e ainda (ii) quando não for ditada pela necessidade de salvaguardar direitos ou interesses constitucionalmente protegidos que devam considerar-se prevaletentes (deve recorrer-se, aqui, ao princípio da proporcionalidade, explicitamente consagrado, a propósito dos direitos, liberdades e garantias, no n.º 2 do artigo 18.º da Constituição)» (acórdão n.º 287/90).

Assim, no caso em apreço, tendo em conta o quadro conceptual delineado na jurisprudência do Tribunal Constitucional (cf. acórdãos n.ºs 287/90, 128/2009, 399/2010, e ainda os acórdãos n.ºs 85/2010 e 18/2011, entre muitos outros), constitui entendimento desta Autoridade que não se verifica um problema de retroatividade indevida e conseqüente frustração das legítimas expectativas dos prestadores de serviços postais, na medida em que as normas constantes da revisão do artigo 44.º e da introdução dos Anexos I e II à Lei Postal mais não são do que a consagração, no plano legislativo, de soluções anteriormente consagradas ao nível regulamentar – ou seja, não ocorre uma mutação da ordem jurídica com a qual os seus destinatários não pudessem contar – devendo ser considerada como uma situação de mera aplicação retrospectiva da lei (ou retroatividade inautêntica ou imprópria), sem afetar os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança.

6. Sobre as duas declarações de inconstitucionalidade de atos de liquidação das taxas de regulação dos serviços postais praticados ao abrigo de disposições da Portaria n.º 1473-B/2008, de 17 de dezembro, com a redação dada pela Portaria n.º 296-A/2013, de 2 de outubro, importa, em todo o caso, ter presente algumas considerações adicionais.

Conforme referido no ponto 3. *supra*, de acordo com a jurisprudência do acórdão do Tribunal Constitucional de 17 de fevereiro de 2022 (acórdão n.º 152/2022) reiterada em acórdão de 9 de novembro de 2022 (acórdão n.º 754/2022), as normas constantes dos n.ºs 2 e 3 do Anexo IX da mencionada Portaria, foram julgadas *inconstitucionais, por violação das disposições conjugadas da alínea i) do n.º 1 do artigo 165.º e do n.º 2 do artigo 266.º da Constituição, na parte em que determinam a incidência objetiva e a taxa a aplicar em relação aos prestadores de serviços postais enquadrados no «escalão 2»*.

Tal resulta do entendimento expresso por aquele Tribunal no acórdão n.º 152/2022 de que, embora as normas em causa regulamentem a Lei n.º 17/2012, fazem-no em termos que, face à delimitação da incidência subjetiva e objetiva que resulta dos n.ºs 2 a 4 do artigo 44.º deste diploma, não podem deixar de ser considerados substancialmente inovatórios e, nessa medida que certos elementos da taxa de regulação postal, determinantes da quantificação do tributo, foram objeto de normação primária por via regulamentar, ou seja, através do exercício da função administrativa, quando se trata de elementos que integram a reserva de função legislativa.

É de salientar, em todo o caso, que, no acórdão n.º 754/2022 (que, como acima se referiu, reiterou aquela jurisprudência, mas com um voto de vencido), a respetiva declaração de voto expressa o entendimento de que, *independentemente da compreensão e extensão do conceito de reserva de ato legislativo, as inovações dos n.ºs 2 e 3 do Anexo IX da Portaria n.º 1473-B/2008, de 17 de dezembro, na redação dada pela Portaria n.º 296-A/2013, de 2 de outubro, face ao estatuído no artigo 44.º, n.ºs 2 a 4, da Lei n.º 17/2012, de 26 de abril, relevam como questões de ilegalidade, e não de inconstitucionalidade*.

De acordo com a posição do juiz conselheiro Pedro Machete, autor da declaração em causa, *Os citados preceitos legais estabelecem a incidência subjetiva (todos os prestadores de serviços postais estão sujeitos ao pagamento de taxas anuais pelo exercício da atividade – artigo 44.º, n.º 2) e objetiva (os montantes de tais taxas têm por base os custos associados às tarefas administrativas, técnicas e operacionais relacionadas com a regulação, supervisão e fiscalização das atividades dos prestadores – artigo 44.º, n.ºs 3 e 4) da taxa anual devida*



pelo exercício da atividade de prestador de serviços postais»», remetendo a *fixação concreta do montante da “taxa” em apreço para uma portaria (artigo 44.º, n.º 3).*

Assim e sem prejuízo dos dois aspetos da portaria que considera serem *inovações regulamentares* (isentar os prestadores de serviços postais do escalão 0 do pagamento da *taxa anual devida pelo exercício da atividade de prestador de serviços postais* e determinar que os prestadores de serviços postais do escalão 1 ficam sujeitos ao pagamento de uma taxa fixa) entende aquele juiz, invocando o n.º 12 do acórdão n.º 474/2021, que *esta portaria, por se limitar a concretizar os elementos essenciais da mencionada “taxa” pré-definidos no plano legal, tornando exequível a lei, corresponde a um regulamento complementar, considerado admissível por este Tribunal, mesmo nos domínios da reserva de ato legislativo ou de reserva de lei formal, pelo que inexistente qualquer indeterminação ilegítima do artigo 44.º da Lei n.º 17/2012, seja à luz do artigo 112.º, n.º 5, da Constituição, seja por referência a uma hipotética reserva de ato legislativo que se possa considerar implícita no disposto no artigo 165.º, n.º 1, alínea i), do mesmo normativo.*

Conclusão:

Relativamente a tudo quanto acima ficou exposto e se julga responder ao pedido de parecer escrito sobre a Proposta de Lei n.º 53/XV/1.^a (Gov), que foi endereçado a esta Autoridade pela Assembleia da República através da Comissão de Economia, Obras Públicas, Planeamento e Habitação, refere-se, em síntese, que:

- a) A proposta de alteração do artigo 44.º da Lei Postal, submetida pela ANACOM à consideração do então Secretário de Estado das Infraestruturas, em 5 de maio de 2022, decorreu da jurisprudência do acórdão do Tribunal Constitucional de 17 de fevereiro de 2022 que julgou *inconstitucionais, por violação das disposições conjugadas da alínea i) do n.º 1 do artigo 165.º e do n.º 2 do artigo 266.º da Constituição, as normas constantes dos n.ºs 2 e 3 do Anexo IX da Portaria n.º 1473-B/2008, de 17 de dezembro, com a redação dada pela Portaria n.º 296-A/2013, de 2 de outubro, na parte em que determinam a incidência objetiva e a taxa a aplicar em relação aos prestadores de serviços postais enquadrados no «escalão 2»;*
- b) Apesar de essa decisão ter sido proferida num processo de fiscalização concreta da constitucionalidade, a ANACOM considerou que, preventivamente, urgia consagrar, ao nível legislativo, os critérios de imputação e distribuição dos custos de regulação do

sector postal, de modo a conferir maior segurança jurídica à cobrança desta importante receita de regulação sectorial já no ano de 2022;

- c) Em 9 de novembro de 2022, embora com um voto de vencido, a jurisprudência do acórdão do Tribunal Constitucional de 17 de fevereiro de 2022 foi reiterada por novo acórdão do mesmo Tribunal, tornando ainda mais urgente consagrar, ao nível legislativo – embora preventiva, reitera-se – os critérios de imputação e distribuição dos custos de regulação do sector postal;
- d) No seguimento da aprovação em Conselho de Ministros da Proposta de Lei em causa (PL 185/XXII/2022) e no âmbito da revisão final antes do envio desta proposta à Assembleia da República, o Gabinete do então Secretário de Estado das Infraestruturas veio solicitar à ANACOM a análise da redação constante do seu artigo 5.º (Entrada em vigor e produção de efeitos) de forma a que se confirmasse que a mesma se encontrava adequada, tendo em conta o lapso temporal entre o envio da proposta de Lei por esta Autoridade e a data estimada para a sua aprovação pela Assembleia da República (que poderia ocorrer no final do ano de 2022 ou no ano de 2023);
- e) Respondendo ao pedido que lhe foi dirigido, a ANACOM, através de comunicação de 2 de dezembro de 2022, transmitiu o seu entendimento de que a redação do artigo 5.º da Proposta de Lei n.º 185/XXII/2022 se mantinha adequada tendo em conta a perspetiva desta Autoridade, invocada desde o início, de conferir base legal às taxas de regulação postal a partir do ano de 2022;
- f) E referiu que, mantendo-se a redação da Proposta de Lei, poderia ter de enfrentar, nomeadamente nos processos de impugnação judicial da liquidação da taxa de regulação postal de 2022, a questão da *retroatividade*, que, todavia, considerava tratar-se de uma situação de mera aplicação retrospectiva da lei (ou retroatividade inautêntica ou imprópria), não afetando os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança, dado que a revisão do artigo 44.º e a introdução dos Anexos I e II à Lei Postal de 2012 se limitava a consagrar, no plano legislativo, soluções anteriormente consagradas a nível regulamentar;
- g) Acrescia que, não se mantendo a redação da Proposta de Lei e sendo a mesma alterada, passando a referir os anos de 2023 e seguintes, correr-se-ia o risco de ver ser julgadas ilegais, por ausência de base legal, as liquidações da taxa de regulação postal do ano de 2022, à semelhança do decidido pelos acórdãos do Tribunal Constitucional nºs 152/2022

e 754/2022, com o fundamento da inconstitucionalidade das normas da Portaria em que se baseiam;

- h) Foi ainda sublinhada pela ANACOM a urgência da matéria e que, a ser possível, a proposta de alteração da Lei deveria ser aprovada ainda no decurso de 2022, o que não veio a acontecer, tendo ocorrido, entretanto, em 29.11.2022, a liquidação, relativa a 2022, das taxas de regulação postal;
- i) Em relação à questão da aplicação retroativa (ao ano de 2022) das taxas de regulação resultantes de uma alteração legislativa aprovada em 2023, entende-se, tal como então, que se trata de uma situação de mera aplicação retrospectiva da lei (ou retroatividade inautêntica ou imprópria), sem afetar os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança.

É quanto se considera pertinente submeter à consideração da Comissão de Economia, Obras Públicas, Planeamento e Habitação, na forma de parecer escrito conforme solicitado.



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

Proposta de Lei n.º 53/XV

Exposição de Motivos

Mediante consulta lançada pelo Governo em 12 de junho de 2013 (acessível em <https://www.anacom.pt/render.jsp?categoryId=348910>) foram submetidos à discussão pública *i)* o modelo de taxas associadas à prestação de serviços postais previstas no artigo 44.º da Lei n.º 17/2012, de 26 de abril, e *ii)* o projeto de alteração da Portaria n.º 1473-B/2008, de 17 de dezembro, alterada pela Portaria n.º 291-A/2011, de 4 de novembro, que aprovou o montante das taxas devidas à Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM).

Na sequência dessa consulta pública foi aprovada a Portaria n.º 296-A/2013, de 2 de outubro, que alterou a Portaria n.º 1473-B/2008, de 17 de dezembro, no sentido de, entre outros aspetos, adequar as taxas anuais devidas no âmbito do exercício da atividade de prestador de serviços postais ao disposto nos n.ºs 2, 3 e 4 do artigo 44.º da Lei n.º 17/2012, de 26 de abril (Lei Postal de 2012, que procedeu à transposição da Diretiva n.º 2008/6/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de fevereiro de 2008).

Essa alteração teve como fundamento a necessidade de adequar o valor das taxas anuais devidas pelo exercício da atividade de prestador de serviços postais ao valor dos custos anuais suportados pela ANACOM com a regulação, supervisão e fiscalização do sector postal.

Em 17 de fevereiro de 2022, o Tribunal Constitucional julgou «inconstitucionais, por violação das disposições conjugadas da alínea *i)* do n.º 1 do artigo 165.º e do n.º 2 do artigo 266.º da Constituição, as normas constantes dos n.ºs 2 e 3 do anexo IX da Portaria n.º 1473-B/2008, de 17 de dezembro, com a redação dada pela Portaria n.º 296-A/2013, de 2 de outubro, na parte em que determinam a incidência objetiva e a taxa a aplicar em relação aos prestadores de serviços postais enquadrados no «escalão 2» (cf. acórdão n.º 152/2022 do Tribunal Constitucional).



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

Embora considere compatível com a Constituição o critério dos rendimentos relevantes, enquanto critério de distribuição dos custos de regulação do sector postal, nomeadamente face ao princípio da equivalência, o Tribunal Constitucional considerou que existiria um défice de concretização dos elementos essenciais do tributo ao nível da lei postal, implicando uma intromissão da função administrativa em domínios reservados à função legislativa.

Apesar de esta decisão ter sido proferida num processo de fiscalização concreta da constitucionalidade, importa consagrar, ao nível legislativo, os critérios de imputação e distribuição dos custos de regulação do sector postal, o que se revela urgente, de modo a conferir maior segurança jurídica à cobrança desta importante receita de regulação sectorial no ~~corrente~~ ano de 2022 e nos anos seguintes.

Assim:

Nos termos da alínea *d*) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição, o Governo apresenta à Assembleia da República a seguinte proposta de lei:

Artigo 1.º

Objeto

A presente lei procede à quinta alteração à Lei n.º 17/2012, de 26 de abril, alterada pelo Decreto-Lei n.º 160/2013, de 19 de novembro, pela Lei n.º 16/2014, de 4 de abril, e pelos Decretos-Leis n.ºs 49/2021, de 14 de junho, e 22-A/2022, de 7 de fevereiro, que estabelece o regime jurídico aplicável à prestação de serviços postais, em plena concorrência, no território nacional, bem como de serviços internacionais com origem ou destino no território nacional, transpondo para a ordem jurídica interna a Diretiva n.º 2008/6/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de fevereiro de 2008.



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

Artigo 2.º

Alteração à Lei n.º 17/2012, de 26 de abril

O artigo 44.º da Lei n.º 17/2012, de 26 de abril, na sua redação atual, passa a ter a seguinte redação:

«Artigo 44.º

[...]

- 1 - Estão sujeitos ao pagamento de taxas administrativas, fixadas em função dos custos associados à execução de cada um dos atos ~~nele~~ referidos:
 - a) [...];
 - b) [...];
 - c) [...];
 - d) [...].
- 2 - Os prestadores de serviços postais, independentemente da natureza dos respetivos serviços, estão sujeitos ao pagamento de taxas anuais pelo exercício da atividade, tendo por base os custos associados às tarefas administrativas, técnicas e operacionais relacionadas com as atividades de regulação, supervisão e fiscalização do setor postal, apurados de acordo com o sistema contabilístico da ANACOM.
- 3 - O montante da taxa anual a que se refere o número anterior é calculado com base no valor dos rendimentos relevantes diretamente conexos com a atividade de prestação de serviços postais relativa ao ano anterior àquele em que é efetuada a liquidação da taxa, de acordo com os escalões indicados na tabela no anexo I à presente lei e da qual faz parte integrante.



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

- 4 - O valor da percentagem contributiva t_2 , resultante da aplicação da fórmula de cálculo para o escalão 2, ~~cuja fórmula de cálculo~~ consta do anexo II à presente lei e da qual faz parte integrante, é fixado anualmente pela ANACOM e publicitado no seu sítio da Internet, após apuramento e divulgação dos custos (gastos) administrativos (C (ano n)) e do montante total de rendimentos relevantes das empresas abrangidas pelo escalão 2 ($\sum R_2$ (ano $n-1$)).
- 5 - No caso de entidades abrangidas pelo escalão 2, em que a cessação da atividade de prestador de serviços postais ocorra antes de 30 de junho, o montante da taxa é calculado com base na percentagem contributiva das entidades do escalão 2 publicada, relativa à liquidação de taxas do ano anterior.
- 6 - O disposto no número anterior também se aplica nos casos em que a cessação da atividade de prestador de serviços postais ocorra depois de 30 de junho e não tenha sido ainda publicada a percentagem contributiva das entidades do escalão 2 para o ano em curso.
- 7 - Os rendimentos relevantes devem ser calculados antes da aplicação do imposto sobre o valor acrescentado, quando aplicável, e não devem incluir as receitas provenientes de outras atividades que não a de prestador de serviços postais, nem as receitas das transações entre entidades do mesmo grupo na aceção do Código das Sociedades Comerciais.



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

- 8 - Os montantes das taxas referidas nos números anteriores constituem receita da ANACOM.
- 9 - Os montantes das taxas referidas no n.º 1 e os procedimentos relativos ao apuramento dos rendimentos relevantes para efeitos do cálculo do montante da taxa anual referida no n.º 4 são fixados por portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e das comunicações.»

Artigo 3.º

Aditamento dos anexos I e II à Lei n.º 17/2012, de 26 de abril

São aditados à Lei n.º 17/2012, de 26 de abril, na sua redação atual, os anexos I e II, com a redação constante do anexo à presente lei e da qual faz parte integrante.

Artigo 4.º

Norma revogatória

São revogados os n.ºs 2 a 6 do anexo IX da Portaria n.º 1473-B/2008, de 17 de dezembro, na sua redação atual.

Artigo 5.º



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

Entrada em vigor e produção de efeitos

As alterações ao artigo 44.º da Lei n.º 17/2012, de 26 de abril, introduzidas pela presente lei, entram em vigor no dia seguinte à sua publicação e aplicam-se às taxas anuais ~~a-liquida~~classe no ano de 2022 e a liquidar nos anos seguintes.

Visto e aprovado em Conselho de Ministros de 17 de novembro de 2022

O Primeiro-Ministro

A Ministra Adjunta e dos Assuntos Parlamentares

O Ministro das Infraestruturas e Habitação



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

ANEXO

(a que se refere o artigo 3.º)

«ANEXO I

(a que se refere o n.º 3 artigo 44.º)

Código da taxa	Escalões	De ... euros	a ... euros	Taxa T (euros)
192201	0	0	250 000	$T_0 = 0$
192202	1	250 001	1 500 000	$T_1 = 2.500$
192203	2	1 500 001	Sem limite	T_2

ANEXO II

(a que se refere o n.º 4 artigo 44.º)

Fórmula de cálculo da taxa T_2	
T_i (Ano n) =	Taxa devida pelas entidades do escalão i ($i = 0,1,2$) no Ano n .
n_i (Ano n) =	Número de entidades do escalão i ($i = 0,1,2$) no Ano n .
R_i (Ano $n-1$) =	Rendimentos relevantes conexos com a atividade de prestador de serviços postais das entidades do escalão i ($i = 0,1,2$) relativos ao Ano $n-1$, a remeter à ANACOM.
$\sum R_i$ (Ano $n-1$) =	Total de rendimentos relevantes das entidades do escalão i ($i = 0,1,2$) relativos ao Ano $n-1$.



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

Fórmula de cálculo da taxa T_2	
$C_{(Ano\ n)} =$	Total de custos (gastos) administrativos da Autoridade Nacional de Comunicações a considerar para o Ano n , correspondente ao valor médio dos últimos 3 exercícios da componente de custos (gastos) sem provisões mais o valor médio dos últimos 5 exercícios das provisões para processos judiciais associados ao setor postal.
$R_2_{(Ano\ n-1)} =$	Rendimentos relevantes de entidade do escalão 2 no Ano $(n-1)$.
$t_2_{(Ano\ n)} =$	$(C_{(Ano\ n)} - T_1_{(Ano\ n)}) / \sum R_2_{(Ano\ n-1)}$ Percentagem contributiva (%) das entidades do escalão 2 no Ano n .
$T_2_{(Ano\ n)} =$	$t_2_{(Ano\ n)} \times R_2_{(Ano\ n-1)} \times a_2$
$a_2_{(Ano\ n)}$	Parcela a abater no cálculo da taxa das entidades do escalão 2 $a_2 = t_2_{(Ano\ n)} \times R_2^{1.1}_{(Ano\ n)} - T_1_{(Ano\ n)}$
$R_2^{1.1}$	Limite inferior do escalão de rendimentos das entidades do escalão 2.

»