

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL | CONSTITUCIONAL

Decisão Sumária

Processo

463/2022

Data do documento

7 de julho de 2022

Relator

Cons. José João Abrantes

DESCRITORES

Decisão n.º 463/22

SUMÁRIO

Pelo exposto, ao abrigo do artigo 78.º-A, n.º 1, da LTC, decide-se:

- a) Não julgar inconstitucional as normas constantes dos artigos 2.º, 3.º, 4.º, 11.º e 12.º do regime jurídico da Contribuição Extraordinária sobre o Sector Energético, criada pelo artigo 228.º da Lei n.º 83.º-C/2013, de 31 de dezembro; e, em consequência,
- b) Negar provimento ao recurso.

TEXTO INTEGRAL

1. Nos presentes autos, a **Recorrente**, A., S.A., impugnante no processo de impugnação judicial n.º 1920/18.1BELRS, que corre termos no Tribunal Tributário de Lisboa, em que é recorrida a Autoridade Tributária e Aduaneira,

inconformada com o acórdão proferido pelo Tribunal Central Administrativo do Sul, de 7 de dezembro de 2021, que negou provimento ao recurso por si interposto e que, conseqüentemente, manteve a decisão proferida pelo tribunal de 1ª instância, de 14 de maio de 2021, que julgou improcedente a impugnação judicial do indeferimento da reclamação graciosa referente à liquidação da Contribuição Extraordinária sobre o Setor Energético, relativa ao exercício de 2017, no valor de € 5.769.362,01, vem interpor o presente recurso de fiscalização concreta da constitucionalidade, ao abrigo do disposto no artigo 70.º, n.º 1, alínea b), e n.º 2, da Lei n.º 28/82, de 15 de novembro (Lei de Organização, Funcionamento e Processo do Tribunal Constitucional, adiante, abreviadamente, LTC), tendo delimitado o objeto do recurso, na parte que ora releva, nos seguintes termos:

«A., S.A., Recorrente nos autos, notificada do duto Acórdão que negou provimento ao recurso interposto de Sentença proferida pelo Tribunal Administrativo e Fiscal de Leiria, vem, ao abrigo do regime dos artigos 6º, 70º, n.ºs 1, alínea b), e 2, 71º, n.º 1, 72º, n.ºs 1, alínea b), e 2, 75º, n.º 1, e 75º-A, n.ºs 1 e 2, todos da Lei n.º 28/82, de 15 de Novembro (Lei do Tribunal Constitucional - LTC), interpor recurso daquele Acórdão para o Tribunal Constitucional, o qual requer que seja admitido, uma vez que o mesmo aplicou normas cuja inconstitucionalidade foi suscitada durante o processo (cfr. alínea b) do n.º 1 do artigo 70º da LTC).

As normas em causa são os artigos 2º, 3º, 4º, 11º e 12º do regime jurídico da “Contribuição Extraordinária sobre o Sector Energético”, criada pelo artigo 228º da Lei n.º 83º-C/2013, de 31 de dezembro, em vigor durante 2017 através do artigo 264.º da Lei n.º 42/2016, de 28 de Dezembro (Lei do Orçamento do Estado para 2017).

No entendimento da Recorrente, as normas referidas violam os princípios constitucionais da capacidade contributiva e da equivalência, emanações do princípio da Igualdade (artigo 13º da Constituição), da tributação das empresas pelo lucro real (n.º 2 do artigo 104º), ele próprio uma decorrência da capacidade contributiva e da Igualdade, da proporcionalidade (n.º 2 do artigo 18º), da livre iniciativa (artigo 61º), da propriedade privada (artigo 62º) e da não consignação (n.º 3 do artigo 105º).

A questão da inconstitucionalidade dos artigos em causa foi suscitada pela Recorrente na petição inicial que deu entrada no Tribunal Tributário de Lisboa, designadamente nos artigos 200º a 605º.

Para além disso, a mesma matéria é tratada nas alegações de recurso apresentadas neste Tribunal Central Administrativo - Sul, em toda a sua extensão, conforme depois traduzido nas conclusões A a P.»

As conclusões A a P das alegações de recurso para o tribunal a quo referem:

«A. A Recorrente não exerce qualquer atividade no sector electroprodutor, pelo que em nada contribui para o problema da dívida tarifária do SEN, não beneficiando, pois, de nenhuma forma direta ou especial, da atividade do Estado exercida no âmbito do problema em causa (o mesmo acontecendo com grande parte dos sujeitos passivos da CESE).

B. Não tendo qualquer relação com a dívida tarifária do SEN, a Recorrente não contribuiu ou beneficiou das circunstâncias que geraram esse problema, pelo que não tem também relação com o consequente desequilíbrio orçamental que o Estado português assumiu como objetivo anular ou atenuar (mais uma vez, o mesmo acontecendo com grande parte dos sujeitos passivos da CESE).

C. A Recorrente não é parte da causa de tal desequilíbrio, nem retirará da atuação estadual nesse aspeto qualquer benefício que não seja partilhado, em princípio na mesma medida, por todos os particulares.

D. Relativamente ao financiamento de políticas sociais e ambientais do sector energético, que o legislador também inscreveu formalmente como justificação da CESE, não se conhecem, com um grau mínimo de probabilidade objetiva, qual a natureza, o conteúdo e a importância das mesmas, razão pela qual nunca poderemos dar por suficientemente demonstrada a sua indispensabilidade e, portanto, que os sujeitos passivos do tributo poderão em princípio, alguma vez, ser efetivos beneficiários de uma ou mais das políticas em causa. Ora, se não conseguimos para já vislumbrar uma probabilidade séria desse efetivo benefício, não está por enquanto comprovado o benefício potencial ou presumido.

E. Aliás, mesmo que pudéssemos estabelecer uma ligação entre um benefício decorrente das políticas em questão e a atividade das empresas energéticas que não atuam no sector da produção de eletricidade - no qual se gerou o problema da dívida tarifária e o consequente desequilíbrio orçamental -, sempre essa ligação seria insuficiente para assegurar a legitimidade da CESE, na medida em que aquelas empresas continuariam a suportar um tributo cuja receita (a restante receita) é afeta a um objetivo com o qual nada têm a ver (a redução da dívida tarifária do sector electroprodutor) e a um outro cuja solução beneficia de igual modo, geral e indiscriminadamente, todos os particulares - para além de ser ele próprio, em parte, uma consequência daquela dívida tarifária (a consolidação orçamental).

F. De tudo isto sobra que o único objetivo do tributo à luz do qual a sua

exigência à Recorrente é perceptível (ainda que não juridicamente sustentável) é o objetivo da consolidação das contas públicas, um desiderato tipicamente prosseguido através dos tributos unilaterais.

G. Em face do exposto, a CESE não cabe no campo dos tributos bilaterais ou sinalagmáticos (taxas ou contribuições financeiras), por não respeitar o princípio da equivalência: os montantes exigidos não o são para o exercício de uma atividade do Estado de que os sujeitos passivos concretamente em causa beneficiem (direta ou indiretamente, efetiva ou presumivelmente, de modo suficientemente distinto da generalidade dos particulares não abrangidos pela incidência do tributo), não sendo sequer possível dizer que a atividade a financiar é originada, específica ou genericamente, pela daqueles sujeitos passivos.

H. A CESE é, pois, um verdadeiro imposto - um imposto especial sobre alguns operadores de um sector de atividade específico, em razão da sua alegada capacidade contributiva particular.

I. A CESE é um imposto materialmente inconstitucional, por violação do princípio da capacidade contributiva, subprincípio em que se concretiza no campo dos impostos o princípio constitucional da Igualdade (artigo 13º da Constituição), porque a sua base de incidência subjetiva atinge contribuintes que pouco ou nada têm a ver com os fins declarados da "contribuição" (não são de todo beneficiados com as atividades estaduais que a receita pretende financiar nem deram origem aos problemas que aquela é suposto colmatar) - designadamente todos aqueles que não atuam no âmbito do sector da produção de eletricidade, como é caso da ora Recorrente.

J. Vista como um imposto sobre o rendimento, a CESE viola ainda o princípio da

capacidade contributiva por, ao ter como base objetiva o valor dos ativos das empresas abrangidas, constituir uma aproximação indireta ou presumida aos lucros das mesmas - uma aproximação ou presunção fantasiosa, puramente conjecturada do rendimento real, que facilmente conduzirá a resultados arbitrários: com efeito, a CESE permite ao Estado apurar uma coleta sobre lucros ainda que nenhuma capacidade contributiva se revele efetivamente nessa forma, ou uma coleta igual ou superior aos lucros efetivamente obtidos.

K. Além disso, a CESE tem um efeito de dupla tributação e sobreposição ao IRC que é inaceitável, acentuado pela decisão do legislador de impedir que aquela seja dedutível em sede do referido imposto, o que define com especial clareza a violência do tributo e a sua inconstitucionalidade, mesmo se considerado como um imposto sobre o património ou uma contribuição financeira, pelo menos por violação do princípio da proporcionalidade.

L. E, na verdade, a CESE apresenta problemas inultrapassáveis também ao nível do respeito devido pelo princípio da proporcionalidade, o qual é violado, em primeiro lugar, na sua dimensão de idoneidade ou adequação, porque a CESE não é um instrumento tendente a resolver o problema da dívida tarifária do SEN - um dos objetivos legislativamente declarados da medida, ao qual é consignado uma parte importante da respetiva receita: não se trata de uma medida que possa assegurar a eliminação ou sequer uma atenuação séria, estrutural, dessa dívida tarifária (mediante uma alteração das regras vigentes em que assenta a sua existência), mas antes, simplesmente, de uma fonte de receita obtida a fim de o Estado continuar a assegurar o objetivo político central quanto à matéria em causa, ou seja, proteger os consumidores finais de eletricidade do esforço de redução da dívida tarifária, impedindo o aumento dos preços em medida pelo menos aproximada à exigida por aquela redução.

M. Neste sentido, a CESE é uma medida inócua e indiferente, tendo por referência a sua aproximação ao fim visado, e até contraproducente, porque produz o efeito negativo de adiar a resolução dos desequilíbrios do SEN e, assim, prolongar e acentuar o problema.

N. Depois, a CESE viola o princípio da proporcionalidade também porque é consignada em parte ao financiamento de políticas sociais e ambientais no mesmo ano em que, por exemplo e desde logo, foi reduzida a taxa de IRC em dois pontos percentuais, perdendo-se uma receita pública, já existente, que poderia obviamente servir para aquele fim (não está, assim, cumprida a dimensão da necessidade ou exigibilidade em que assenta a regra da proporcionalidade),

O. e ainda porque, apesar de os objetivos declarados do legislador serem importantes, nunca poderão ser considerados como pretextos suficientes para justificar o prejuízo económico e patrimonial que a CESE inflige nos seus sujeitos passivos, ainda para mais de modo tão violador do princípio da igualdade: na incidência, lembre-se, são incluídas entidades - como a Recorrente - que pouco ou nada têm a ver com as causas dos problemas que suscitaram a criação do tributo ou que pouco ou nada beneficiarão, direta e especialmente, com a solução de tais problemas (desrespeita-se, assim, a dimensão da proporcionalidade em sentido estrito ou do equilíbrio).

P. Por fim, a CESE é ainda inconstitucional por violação do princípio da proibição da consignação de receitas que tem origem no n.º 3 do artigo 105º da Constituição: não só o legislador não esclarece por que razão as específicas finalidades de interesse público por si invocadas não poderão ser prosseguidas com igual grau de eficácia mediante a observância do princípio da não consignação de receitas, como nem do artigo 228º da Lei n.º 83-C/2013 nem da

norma da sua prorrogação para o ano do ato aqui contestado resulta o carácter excecional e temporário da consignação ao Fundo da receita obtida com a cobrança da CESE (esta consignação aparenta ser um instrumento ordinário e permanente de financiamento do referido Fundo).» (sublinhado nosso).

Cumprе apreciar e decidir.

II - Fundamentação

2. Tal como delimitado pela recorrente, o objeto de presente recurso consiste na apreciação por este Tribunal da inconstitucionalidade da interpretação normativa dos artigos 2.º, 3.º, 4.º, 11.º e 12.º do regime jurídico da Contribuição Extraordinária sobre o Sector Energético, criada pelo artigo 228.º da Lei n.º 83.º-C/2013, de 31 de dezembro, por violação dos princípios constitucionais da capacidade contributiva e da equivalência, como emanações do princípio da igualdade, constante do artigo 13.º, da tributação das empresas pelo lucro real, previsto no artigo 104.º, n.º 2, da proporcionalidade, consagrado no artigo 18.º, n.º 2, da livre iniciativa, estipulado no artigo 61.º, da propriedade privada, no artigo 62.º, e da não consignação, ínsito no artigo 105.º, n.º 3, todos da Constituição da República Portuguesa.

A recorrente insurge-se, fundamentalmente, contra a qualificação da Contribuição Extraordinária sobre o Sector Energético como uma contribuição financeira, configurando-a, ao invés, como um imposto.

3. Considerando o objeto do recurso, consideramos que a apreciação e julgamento desse preciso thema decidendum se revela de manifesta simplicidade, atenta a jurisprudência prolatada pelo Tribunal Constitucional sobre a matéria.

Segundo o artigo 78.º-A, n.º 1, da LTC, uma das situações que determina a prolação de decisão sumária pressupõe a simplicidade da questão a decidir, designadamente por já ter sido objeto de decisão anterior pelo Tribunal Constitucional, admitindo-se que tal decisão de mérito seja proferida por remissão para tal jurisprudência precedente.

A jurisprudência constitucional tem densificado este conceito de simplicidade de modo adequado à função própria de simplificação e de descongestionamento que estão na base da previsão do instituto processual da decisão sumária (cfr. Acórdãos n.ºs 424/2016, 212/2017 e 286/2017, disponíveis em <https://www.tribunalconstitucional.pt>).

Conforme refere Carlos Lopes do Rego, «não se deve identificar a “simplicidade” com a “insusceptibilidade de controvérsia a nível doutrinal”, sendo de perspetivar como “simples” uma questão que, embora de grande dificuldade de análise e resolução, já haja sido decidida pelo Tribunal Constitucional, permitindo a lei que, nestas condições, o Tribunal, “em lugar de repetir materialmente a apreciação, julgue incorporando a fundamentação já expendida em anterior decisão” – não sendo de exigir sequer que o entendimento do Tribunal Constitucional seja “unânime” (Acórdão n.º 346/07).» (cfr. Os Recursos de Fiscalização Concreta na Lei e na Jurisprudência do Tribunal Constitucional, Almedina, Coimbra, 2010, p. 244; no mesmo sentido, cfr. Carlos Blanco de Moraes, Justiça Constitucional, tomo II, Coimbra Editora, 2.ª ed., 2011, p. 813).

4. O Tribunal Constitucional já teve oportunidade de se pronunciar, no Acórdão n.º 7/2019, sobre as normas inseridas nos artigos 2.º, 3.º, 4.º, 11.º e 12.º do regime jurídico da Contribuição Extraordinária sobre o Sector Energético.

Conforme conclui o Tribunal Constitucional nesse acórdão, «não se julgam inconstitucionais as normas ínsitas nos artigos 2.º, 3.º, 4.º, 11.º e 12.º, que modelam o regime jurídico da «Contribuição Extraordinária sobre o Sector Energético», aprovado pelo artigo 228.º da Lei n.º 83º-C/2013, de 31 de dezembro».

Com efeito, podemos asseverar que a discussão em torno deste tema se encontra estabilizada na jurisprudência constitucional, a qual tem sido renovada, de modo contante e uniforme por um elenco exaustivo de arestos deste Tribunal, designadamente, nos Acórdãos n.ºs 301/2021, 303/2021, 436/2021, 437/2021, 438/2021, 513/2021, 532/2021 e 736/2021, não apresentando a questão de constitucionalidade objeto do presente recurso qualquer especificidade relativamente à questão apreciada no referido Acórdãos n.º 7/2019.

5. Em face do exposto, não existindo qualquer argumento novo e não se prefigurando razões para afastamento ou reponderação da jurisprudência constantemente reiterada por este Tribunal, acima mencionada, nem tendo a recorrente adiantado qualquer outro argumento que não tenha sido afastado pelas sobreditas decisões, resta-nos remeter para a fundamentação constante do Acórdãos n.º 7/2019, reiterada pelo recente Acórdão n.º 736/2021 desta 1ª Secção, cujos respetivos fundamentos agora se dão inteiramente por reproduzidos.

III - Decisão

Pelo exposto, ao abrigo do artigo 78.º-A, n.º 1, da LTC, decide-se:

a) Não julgar inconstitucional as normas constantes dos artigos 2.º, 3.º, 4.º, 11.º

e 12.º do regime jurídico da Contribuição Extraordinária sobre o Sector Energético, criada pelo artigo 228.º da Lei n.º 83.º-C/2013, de 31 de dezembro; e, em consequência,

b) Negar provimento ao recurso.

Custas pela recorrente, fixando-se a taxa de justiça em 10 (dez) unidades de conta, ponderados os critérios referidos no artigo 9.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 303/98, de 7 de outubro (artigo 6.º, n.º 2, do mesmo diploma).

Lisboa, 7 de julho de 2022 - José João Abrantes

Mapa do site | Contactos | Informação legal

Peças Processuais - Fax: [351] 213 472 105

Encarregado de proteção de dados do Tribunal Constitucional - telefone (351) 213 233 789 - e-mail epd@tribconstitucional.pt

© Tribunal Constitucional · Todos os direitos reservados.

Fonte: <http://www.tribunalconstitucional.pt>