Data: 17.11.2021
Titulo: Adicional ao ISP mantem-se, contribuições passam pela AR
Pub: Público
Tipo: Jornal Nacional Diário
Secção: Nacional
Pág: 22;23

QuickCom comunicação integrada

Área: 1439cm²/ 77%
Tiragem: 72.253
FOTO
Cores: 4 Cores
ID: 7275142

Economia Proposta de lei contorna chumbo do OE para 2022

Adicional ao ISP mantém-se, contribuições passam pela AR

Ao contrário de 2020, quando o país viveu três meses em duodécimos, o Parlamento decide se mantém contribuições especiais

Pedro Crisóstomo e Sérgio Aníbal

O Governo levou ao Parlamento uma proposta de lei para manter, logo a partir de Janeiro, uma série de contribuições extraordinárias – como as que são aplicadas aos bancos, à indústria farmacêutica e ao sector energético –, mas entendeu não ser preciso fazer o mesmo para manter de pé o adicional às taxas do Imposto sobre os Produtos Petrolíferos e Energéticos (ISP), uma opção que divide especialistas na área da fiscalidade e finanças públicas sobre a legalidade da manutenção do adicional.

A proposta de lei que o Governo entregou na semana passada no Parlamento como forma de contornar o chumbo do Orçamento do Estado (OE) para 2022 e assim manter em vigor as contribuições extraordinárias aí previstas para o próximo ano é discutida hoje em plenário e deverá ser votada no próprio dia.

O adicional do ISP é, tal como as contribuições extraordinárias, um dos tributos que os governos têm inscrito nas propostas de lei dos orçamentos todos os anos para salvaguardar a sua vigência anual.

Só que, ao contrário do que fez em relação às contribuições especiais, ao não incluir essa medida na proposta de lei das medidas especiais entregue após a rejeição da proposta do OE de 2022, o Governo abdicou de prever que essa medida se mantém "em vigor em 2022", de definir qual é o seu montante, de assegurar que essa parcela "integra os valores das taxas unitárias" do próprio ISP e de prever que esse adicional "é consignado" ao Fundo Florestal Permanente.

Ao fazê-lo, o executivo mantém a posição por si já assumida de que o adicional do ISP, para se aplicar, não precisa de ser renovado na lei, porque, na sua perspectiva, já está integrado nas taxas unitárias.

O adicional é um encargo dos vendedores de combustíveis, que o repercutem no preço final da gasolina e do gasóleo vendido nos postos de abastecimento, estando incorporado nas taxas do próprio ISP, que, por sua vez, são fixadas por portaria do Governo dentro dos limites estabelecidos no Código dos Impostos Especiais de Consumo (IEC).

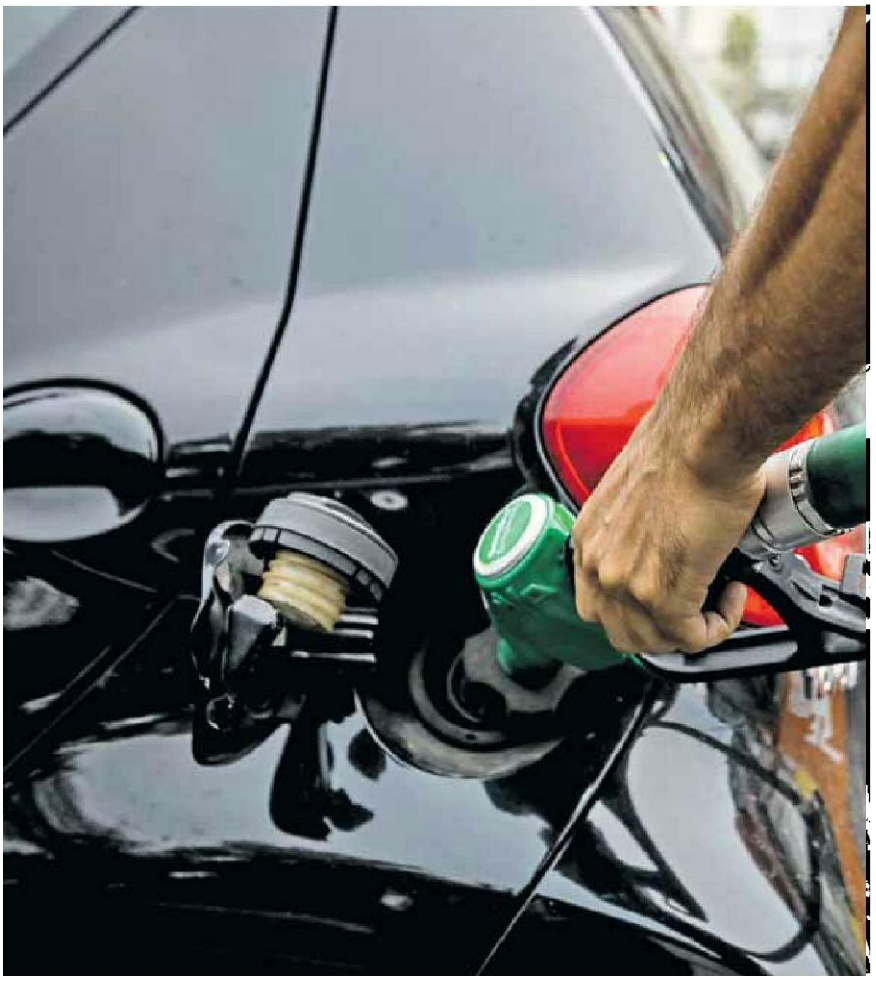
Além da perspectiva legal, é possível admitir que essa medida seria mais difícil de aprovar pelos partidos num momento em que os preços dos combustíveis estão em níveis historicamente altos, em particular num momento pré-eleitoral das legislativas de 30 de Janeiro. Para já, a portaria que define as taxas do ISP prevê, desde 16 de Outubro, quais são as taxas de ISP que se aplicam à gasolina e ao gasóleo até ao dia 31 de Janeiro.

No entanto, peritos em fiscalidade têm entendimentos diferentes sobre o que acontece ao adicional do ISP enquanto não existe um novo Orçamento do Estado: a medida cai porque, ao contrário do que o Governo agora fez em relação às contribuições especiais, não haverá legislação a dizer que esse adicional se "mantém" em 2022? Ou essa questão não se coloca porque o adicional não é um verdadeiro tributo autónomo e já está incorporado nas taxas do ISP definidas pela portaria? O PÚBLICO ouviu dois especialistas que têm entendimentos diametralmente opostos.

Legal ou ilegal?

Filipe de Vasconcelos Fernandes, professor de direito fiscal e finanças públicas na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e advogado consultor na Vieira de Almeida, é peremptório em afirmar que, enquanto o país vive em regime de duodécimos até à entrada em vigor do próximo orçamento, é "ilegal" cobrar o adicional do ISP.

O professor de finanças públicas explica que os tributos extraordinários, "cujos regimes seriam para vigorar no ano económico anterior [2021], não podem ser cobrados" se não forem renovados. O fiscalista entende



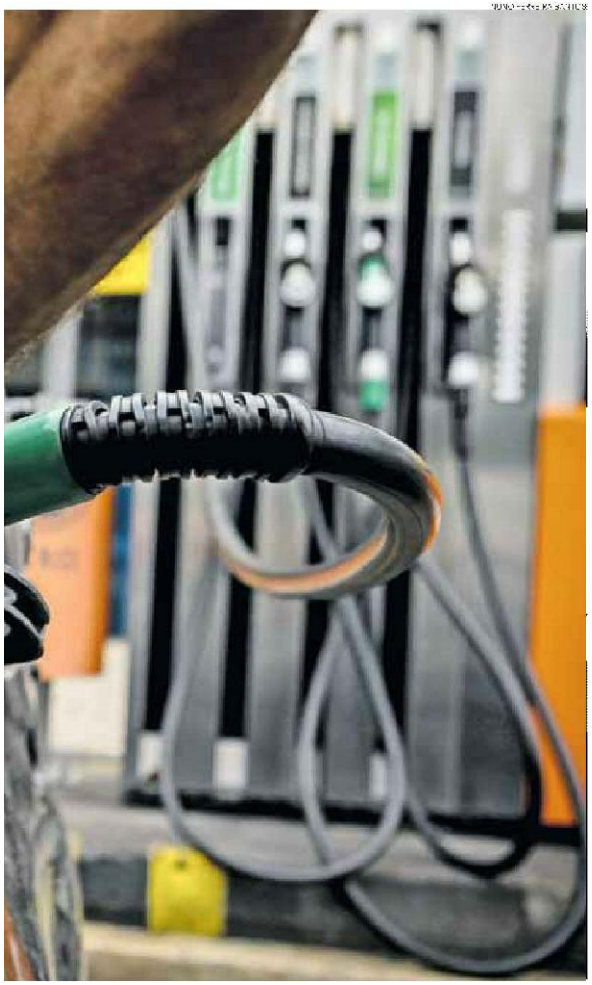
Data: 17.11.2021

Titulo: Adicional ao ISP mantem-se, contribuições passam pela AR

Pub: Público

Tipo: Jornal Nacional Diário **Secção:** Nacional **Pág:** 22;23

Área: 1439cm²/ 77% **Tiragem:** 72.253 FOTO **Cores:** 4 Cores **ID:** 7275142



Os vendedores de combustíveis já sabem quais são as taxas de ISP até 31 de Janeiro de 2022

que isso é válido tanto para as contribuições extraordinárias como para o adicional de ISP, discordando da justificação do Governo de que este adicional já está incluído nas taxas unitárias, um argumento que considera "meramente formal". A prova de que o é, sustenta, é que o adicional não está estabelecido no Código dos Impostos Especiais de Consumo (IEC) e tem sido renovado todos os anos a cada orçamento. O que, nota, contrasta com o que acontece com o adicionamento sobre as emissões de CO2, que não precisa de ser renovado anualmente, por ser definitivo, ao constar do Código dos IEC.

Independentemente do que os vendedores dos combustíveis fizerem, Vasconcelos Fernandes afirma que, de um ponto de vista jurídico-financeiro, "a sua cobrança é ilegal" se não existir uma lei que mantenha o adicional do ISP.

Já o fiscalista Sérgio Vasques, professor da Faculdade de Direito da Universidade Católica e ex-secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, faz uma leitura diferente. O adicional, lembra, foi criado pela Lei do Orçamento do Estado para 2004, onde ficou definido, por um lado, que o adicional "integra os valores das taxas unitárias" do ISP (depois ditadas por portaria dentro dos intervalos estabelecidos no Código dos IEC) e, por outro, que a cobrança dessa parte "constitui receita própria" do Fundo Florestal Permanente.

"Normalmente, as taxas de imposto são fixadas por lei. Não é assim com o ISP. A lei (Código dos IEC) limita-se a fixar intervalos de valores. As taxas em si mesmas, ditas 'taxas unitárias', são fixadas por portaria. Este mecanismo mais flexível serve para permitir ajustar o ISP às flutuações nos preços do petróleo. Por essa razão, as taxas do ISP não são, nem têm de ser, previstas em cada OE", afirma, especificando que, em 2004, ao criar o adicional, "o legislador teve o cuidado de dizer que ele integra as taxas unitárias", o que significa que esse pedaço "é tirado 'por dentro' das taxas do ISP" e, por isso, entende Sérgio Vasques, "não constitui um verdadeiro tributo autónomo", ao contrário do que sucede com a contribuição de serviço rodoviário ou o adicionamento sobre as emissões de CO2.

Para o fiscalista, quando há um atraso na aprovação do OE, como será o caso nos primeiros meses de 2022, o ISP mantém a exacta taxa que se encontrava em vigor. "O 'adicional' em si mesmo não cai. O que cai é a consignação da receita ao Fundo Florestal Permanente", entende.

Sem consequências

É também esse o entendimento do Governo e isso pode explicar que não tenha incluído o adicional do ISP na recente proposta de lei sobre as contribuições que é discutida hoje pelos deputados.

Questionado sobre qual é o instrumento jurídico que mantém em vigor em 2022 o adicional do ISP, o Ministério das Finanças afirma que o adicional é apenas "um mecanismo de consignação da receita de ISP ao Fundo Florestal Permanente" e que, "na ausência da norma orçamental em causa" do OE para 2022, onde se previa essa consignação, "não se extraem consequências ao nível das taxas unitárias de ISP".

Como as taxas são fixadas por portaria dentro dos intervalos balizados pelo Código dos Impostos Especiais de Consumo, o Governo entende que se continuarão a aplicar a Portaria n.º 301-A/2018, de 23 de Novembro, alterada pela Portaria n.º 208-A/2021, de 15 de Outubro, referindo que estes instrumentos se encontram "plenamente em vigor". Partilhando desta perspectiva, Sérgio Vasques entende que "os operadores estão obrigados" à liquidação do adicional, independentemente do Orçamento do Estado. "O que a falta de orçamento faz cair é a consignação orçamental da receita, renovada todos os anos. Esse sim é um problema que há que resolver. Mas que não tem reflexo no que pagamos nas bombas de gasolina", explica.

Repetição de 2020

A questão já se colocou em 2020, em que o Orçamento do Estado só entrou em vigor a 1 de Abril por causa das legislativas de 2019, embora o assunto tenha passado despercebido.

O PÚBLICO procurou saber se os principais vendedores de combustíveis continuaram a pagar o adicional nos três primeiros meses do ano, em que o país viveu em regime de duodécimos. A Associação Portuguesa de Empresas Petrolíferas (Apetro) não se quis pronunciar. O mesmo fizeram a Galp e a BP. Outras petrolíferas não responderam. Só a Prio esclareceu o que se passou. O presidente executivo, Pedro Morais Leitão, confirmou que a empresa "continuou a pagar o adicional do ISP, e não contestou a sua cobrança relativamente a esse período".

Em relação a 2022, esclarece que "o entendimento da Prio" é o de que a Portaria n.º 208-A/2021, "que diminui o ISP em 10 euros/m3 no diesel e 20 euros/m3 na gasolina, estará em vigor até 31 de Janeiro de 2022, pelo que a 1 de Fevereiro" a Prio voltará "às taxas com o adicional, publicadas na Portaria n.º 301-A/2018". Sérgio Vasques não vê neste caso um risco de litigância por parte das petrolíferas. As empresas do sector "sabem as guerras que vale a pena comprar" e, diz, não lhe parece "que esta seja uma delas".

Argumento para contestar

Nos casos dos outros tributos extraordinários que têm vindo a ser renovados sucessivamente nos orçamentos do Estado dos últimos anos, o Governo decidiu adoptar um procedimento diferente. Aí, confiante de que conseguirá encontrar à esquerda os apoios necessários para um voto favorável, preferiu aproveitar o período em que a Assembleia da República ainda não está dissolvida (até ao início de Dezembro) e submeter a voto uma proposta que faz aquilo que se previa na proposta de OE2022: prolongar para o próximo ano a aplicação desses tributos.

> **O que a falta de orçamento faz cair é a consignação orçamental da receita, renovada todos os anos. (...) Mas que não tem reflexo no que pagamos nas bombas de gasolina**
>
> **Sérgio Vasques**
> Ex-secretário de Estado dos Assuntos Fiscais

> **O Governo que anda a dizer que estas contribuições não são impostos é o mesmo que tem de aprovar uma lei para as manter em vigor e precisa de ir ao Parlamento**
>
> **Filipe de Vasconcelos Fernandes**
> Professor de Direito Fiscal na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

Em causa está a aplicação do adicional de Imposto Único de Circulação (IUC), da Contribuição Extraordinária sobre o Sector Energético (CESE), da contribuição sobre o sector bancário, do adicional de solidariedade sobre o sector bancário, da contribuição sobre a indústria farmacêutica e da contribuição sobre fornecedores de dispositivos médicos.

Nestes casos, o Governo assume, no preâmbulo da proposta de lei, que, para "não comprometer o financiamento da despesa" de 2022 e por "segurança jurídica", opta por levar a matéria ao Parlamento.

O Governo parece reconhecer que em todos estes casos haveria o risco de os contribuintes poderem contestar a cobrança do imposto, alegando que a não aprovação do OE com os artigos que previam a prorrogação destes tributos significava que estes caducavam a partir de Janeiro e que não entrariam em vigor até à aprovação de um novo OE.

Esta opção pela "segurança jurídica" em 2022 tem, por outro lado, os seus riscos, nomeadamente o de reforçar as dúvidas relativamente ao que aconteceu no passado com estas mesmas contribuições. E convoca o que se passou em 2020.

Como nesse ano o país também passou os primeiros três meses sem um novo orçamento aprovado (porque as eleições de Outubro de 2019 empurraram a entrega do OE de 2020 para mais tarde), nessa altura o executivo não levou ao Parlamento qualquer proposta específica para prolongar a vigência das diversas contribuições extraordinárias e do adicional de IUC.

Os tributos foram então cobrados na sua totalidade, mas continua a existir a possibilidade de os contribuintes, entre os quais se encontram as principais empresas do sector da energia e os bancos, poderem vir a contestar em tribunal os pagamentos que então fizeram ao fisco, alegando, por exemplo, que apenas deveriam ter pago um valor correspondente a nove meses do ano.

Filipe de Vasconcelos Fernandes considera que, com esta diferença face a 2020, o Governo "está a dar motivos para que se possa vir a assistir a novas litigâncias". E assinala que, ao assumir que é necessário recorrer ao voto do Parlamento, o executivo coloca em causa alguns dos seus próprios argumentos. "O Governo que anda a dizer que estas contribuições não são impostos é o mesmo que tem de aprovar uma lei para as manter em vigor e precisa de ir ao Parlamento. É a prova dos nove de que não estamos perante meras contribuições financeiras, mas sim perante impostos", afirma.