

Processo C-358/24

Resumo do pedido de decisão prejudicial em aplicação do artigo 98.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça

Data de entrada:

16 de maio de 2024

Órgão jurisdicional de reenvio:

Grondwettelijk Hof (Tribunal Constitucional, Bélgica)

Data da decisão de reenvio:

25 de abril de 2024

Recorrentes:

Varo Energy Belgium nv

EG Retail (Belgium) bv

Gilops Group nv

Van Raak Trading nv

Kuwait Petroleum (Belgium) nv

Recorrido:

Ministerraad (Eerste Minister) (Conselho de Ministros, Primeiro-Ministro)

Objeto do processo principal

Quatro recursos de anulação da Wet van 16 december 2022 tot vaststelling van een tijdelijke solidariteitsbijdrage van de oliesector (Lei de 16 de dezembro de 2022 que estabelece uma contribuição de solidariedade temporária a cargo do setor petrolífero), adotada em aplicação do Regulamento (UE) 2022/1854 do Conselho, de 6 de outubro de 2022, relativo a uma intervenção de emergência para fazer face aos elevados preços da energia

Objeto e fundamento jurídico do pedido de decisão prejudicial

Validade das disposições do Regulamento (UE) 2022/1854 que se referem à contribuição de solidariedade temporária e compatibilidade da Lei de 16 de dezembro de 2022 com as disposições do direito primário da União e com os princípios gerais

Questões prejudiciais

1. São válidas as disposições do Regulamento (UE) 2022/1854 do Conselho, de 6 de outubro de 2022, relativo a uma intervenção de emergência para fazer face aos elevados preços da energia, que se referem à contribuição de solidariedade temporária, na medida em que foram adotadas com base no artigo 122.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia?

2. Em caso de resposta afirmativa à primeira questão prejudicial, deve o artigo 14.º do Regulamento (UE) 2022/1854 ser interpretado no sentido de que uma contribuição como a instituída pela Lei de 16 de dezembro de 2022, que fixa uma contribuição de solidariedade temporária a cargo do setor petrolífero, constitui uma «medida nacional equivalente»?

3. Em caso de resposta afirmativa à primeira e segunda questões prejudiciais, o referido artigo 14.º do Regulamento (UE) 2022/1854, tal como interpretado na segunda questão, viola os artigos 20.º e 21.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, ao permitir a adoção de uma medida nacional que se aplica tanto às sociedades petrolíferas registadas com atividades nos setores do petróleo bruto e da refinação como às sociedades petrolíferas registadas com atividades no setor da distribuição, e ao permitir a adoção de uma medida nacional aplicável às sociedades petrolíferas registadas que foram definidas em 2022 como participantes primários relativamente aos produtos *diesel*, gasóleo e gasolina, quando essa medida não se aplica às sociedades petrolíferas registadas que não foram definidas em 2022 como participantes primários relativamente aos produtos *diesel*, gasóleo e gasolina, nem aos participantes primários de outras categorias de produtos, como o petróleo de iluminação e o querosene, nem às empresas com atividades nos setores do carvão e do gás natural?

4. Deve o artigo 30.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia ser interpretado no sentido de que uma medida como a contida na referida Lei de 16 de dezembro de 2022 a cargo das sociedades petrolíferas registadas que foram definidas em 2022 como participantes primários relativamente aos produtos *diesel*, gasóleo e gasolina constitui uma taxa de efeito equivalente a um direito aduaneiro?

5. Deve o artigo 110.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia ser interpretado no sentido de que uma medida como a contida na referida Lei de 16 de dezembro de 2022 a cargo das sociedades petrolíferas registadas que foram

definidas em 2022 como participantes primários relativamente aos produtos *diesel*, gasóleo e gasolina constitui uma imposição interna discriminatória?

6. Devem o artigo 107.º, n.º 1, e o artigo 108.º, n.º 3, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia ser interpretados no sentido de que uma medida como a contida na referida Lei de 16 de dezembro de 2022 constitui um novo auxílio de Estado que deveria ter sido notificado à Comissão Europeia?

7. Em caso de resposta afirmativa à primeira e segunda questões prejudiciais, o artigo 14.º do Regulamento (UE) 2022/1854, tal como interpretado na segunda questão, viola os artigos 15.º, 16.º e 17.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e os artigos 49.º e 56.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, ao permitir que, em relação às sociedades petrolíferas registadas que foram definidas em 2022 como participantes primários relativamente aos produtos *diesel*, gasóleo e gasolina, o montante da contribuição de solidariedade temporária, conforme instituído pela referida Lei de 16 de dezembro de 2022, seja fixado em 7,8 euros por metro cúbico de produtos introduzidos no consumo entre 1 de janeiro de 2022 e 31 de dezembro de 2023, sem prever um mecanismo de regularização que permita o reembolso das contribuições pagas em excesso em relação ao montante calculado nos termos do Regulamento (UE) 2022/1854?

8. Em caso de resposta afirmativa à primeira e segunda questões prejudiciais, o artigo 14.º do Regulamento (UE) 2022/1854, tal como interpretado na segunda questão, e o artigo 15.º do mesmo regulamento violam o princípio geral da segurança jurídica e da não retroatividade das leis, ao permitirem que, em relação às sociedades petrolíferas registadas que foram definidas em 2022 como participantes primários relativamente aos produtos *diesel*, gasóleo e gasolina, o montante da contribuição de solidariedade temporária, conforme instituído pela referida Lei de 16 de dezembro de 2022, seja calculado sobre os produtos introduzidos no consumo entre 1 de janeiro de 2022 e 31 de dezembro de 2023, embora esse regulamento e essa lei só tenham entrado em vigor em 8 de outubro de 2022 e em 22 de dezembro de 2022, respetivamente?

9. Se, com base nas respostas às questões prejudiciais acima expostas, o Grondwettelijk Hof (Tribunal Constitucional) concluir que a referida Lei de 16 de dezembro de 2022, que transpõe o Regulamento (UE) 2022/1854, viola uma ou várias das obrigações decorrentes das disposições mencionadas nessas questões, poderá esse órgão jurisdicional manter definitivamente os efeitos da referida Lei de 16 de dezembro de 2022, a fim de evitar as dificuldades orçamentais que resultariam de uma anulação não modulada e de garantir que o objetivo da contribuição de solidariedade prevista no Regulamento (UE) 2022/1854 possa ser alcançado?

Disposições de direito internacional e de direito da União invocadas

Artigo 1.º do Protocolo Adicional n.º 1 à Convenção Europeia dos Direitos do Homem

Artigos 28.º, 30.º, 49.º e 56.º, artigo 107.º, n.º 1, artigo 108.º, n.º 3, artigo 110.º, n.ºs 1 e 2, artigos 113.º e 115.º, artigo 122.º, n.º 1, artigo 288.º TFUE

Artigos 15.º, 16.º, 17.º, 20.º e 21.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

Regulamento (UE) 2022/1854 do Conselho, de 6 de outubro de 2022, relativo a uma intervenção de emergência para fazer face aos elevados preços da energia, nomeadamente os artigos 15.º, 14.º e 16.º e os considerandos 50 a 54

Comunicação da Comissão relativa à aplicação das regras em matéria de auxílios estatais pelos tribunais nacionais (JO 2021, C 305, p. 1)

Jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem invocada

Acórdãos de 11 de dezembro de 2018, Lekić c. Eslovénia, ECLI:CE:ECHR:2018:1211JUD003648007, §§ 94 a 95, e de 7 de junho de 2012, Centro Europa 7 S.r.l. e Di Stefano c. Itália, ECLI:CE:ECHR:2012:0607JUD003843309, §§ 187 a 188

Jurisprudência da União invocada

Acórdãos de 26 de abril de 2018, ANGED (C-233/16); 3 de março de 2020, Vodafone Magyarország (C-75/18); 13 de novembro de 2018, Čepelnik (C-33/17); 22 de janeiro de 2013, Sky Österreich GmbH (C-283/11); 4 de maio de 2016, Pillbox 38 (C-477/14); 6 de dezembro de 2018, FENS (C-305/17); 2 de outubro de 2014, Orgacom (C-254/13, n.º 28); 20 de setembro de 2000, Michailidis (C-441/98 e C-442/98); 18 de julho de 2013, P Oy (C-6/12); 10 de junho de 2010, Fallimento Traghetti del Mediterraneo (C-140/09); 4 de junho de 2015, Kernkraftwerke Lippe-Ems (C-5/14); 8 de setembro de 2010, Winner Wetten (C-409/06), e 28 de fevereiro de 2012, Inter-Environnement Wallonie e Terre wallonne (C-41/11)

Disposições de direito nacional invocadas

Grondwet (Constituição da Bélgica)

Artigos 10.º e 11.º, que consagram, respetivamente, os princípios da igualdade e da não discriminação.

Artigo 16.º, relativo ao direito de propriedade.

Artigo 170.º, relativo à competência fiscal do legislador federal

Artigo 172.º, relativo à igualdade de tratamento em matéria fiscal e à proibição de isenção ou redução de imposto sem base legal

Wet van 16 december 2022 tot vaststelling van een tijdelijke solidariteitsbijdrage van de oliesector, die de gedeeltelijke uitvoering beoogt van verordening 2022/1854 (Lei de 16 de dezembro de 2022, que fixa uma contribuição de solidariedade temporária a cargo do setor petrolífero) em aplicação parcial do Regulamento n.º 2022/1854 (a seguir «Wet»)

Wetboek van economisch recht (Código de Direito Económico), artigo II.3

Wet van 22 december 2009 betreffende de algemene regeling inzake accijnzen (Lei de 22 de dezembro de 2009, relativa ao regime geral dos impostos especiais de consumo), artigo 6.º, n.º 2,

Koninklijk besluit van 5 februari 2019 ter bepaling van de maatregelen inzake de bevoorrading van aardolie en aardolieproducten op internationaal en nationaal niveau (Decreto Real de 5 de fevereiro de 2019, que determina as medidas relativas ao aprovisionamento de petróleo bruto e de produtos petrolíferos ao nível internacional e nacional)

Apresentação sucinta dos factos e do processo principal

- 1 Em 16 de dezembro de 2022, foi adotada a Wet tot vaststelling van een tijdelijke solidariteitsbijdrage van de oliesector (Lei que estabelece uma contribuição de solidariedade temporária a cargo do setor petrolífero, a seguir «lei») em aplicação parcial do Regulamento n.º 2022/1854. O objetivo da lei é assegurar que as empresas do setor da energia que beneficiaram de lucros excessivos na sequência da crise energética paguem uma contribuição de solidariedade temporária para financiar as medidas de apoio às famílias e às empresas afetadas pelas consequências da crise.
- 2 As quatro recorrentes são sociedades petrolíferas registadas que foram definidas pelo Estado, em relação a 2022, como participantes primários relativamente aos produtos *diesel*, gasóleo e gasolina e estão obrigadas, por força da lei, a pagar a contribuição de solidariedade (a seguir conjuntamente «recorrentes»). As mesmas interuseram recurso de anulação da lei no Grondwettelijk Hof (Tribunal Constitucional, Bélgica), invocando vários fundamentos que se sobrepõem em larga medida.

Argumentos essenciais das partes no processo principal

- 3 No que respeita à primeira questão, as recorrentes alegam que a lei é contrária aos artigos 10.º, 11.º e 172.º da Constituição, em conjugação com o Regulamento n.º 2022/1854.

- 4 Em seu entender, a lei é desprovida de base jurídica válida, uma vez que se baseia no Regulamento 2022/1854, ele próprio adotado com base no artigo 122.º, n.º 1, TFUE. Este artigo habilita o Conselho a adotar medidas adequadas à situação económica. No entanto, a contribuição de solidariedade temporária ao abrigo do Regulamento (CE) 2022/1854 visa amortizar e redistribuir o excedente de lucros no setor petrolífero. Esta medida deve ser considerada um imposto direto e deveria basear-se no artigo 115.º TFUE.
- 5 O Ministerraad (Conselho de Ministros, Bélgica) objeta que, na hipótese de o Regulamento n.º 2022/1854 ser inválido, a lei continua a ter uma base jurídica na ordem jurídica interna. Com efeito, a contribuição de solidariedade é um imposto que está abrangido pela competência fiscal do Estado. Além disso, o artigo 122.º, n.º 1, TFUE oferece uma base de harmonização fiscal mais específica do que o artigo 115.º TFUE e constitui, portanto, em todo o caso, uma base jurídica válida.
- 6 No que respeita à segunda questão, as recorrentes alegam que a contribuição de solidariedade não pode ser considerada uma «medida nacional equivalente» na aceção do artigo 14.º, n.º 2, do Regulamento 2022/1854, uma vez que tal montante se deve basear nos lucros excedentários efetivamente realizados. Não é o que acontece no caso em apreço, uma vez que a lei estabelece a presunção inilidível de que as empresas realizaram lucros excedentários e que, portanto, o imposto é, em todo o caso, devido.
- 7 A contribuição é calculada com base na quantidade de produtos petrolíferos transformados ou introduzidos no consumo, e não com base nos lucros obtidos. Por conseguinte, a medida não preenche as condições do regulamento porque não prossegue o mesmo objetivo (não visando os lucros excedentários) e o âmbito de aplicação pessoal, o método de cálculo e a tarifa aplicável são diferentes.
- 8 O Ministerraad (Conselho de Ministros) considera que os argumentos das recorrentes são inadmissíveis e, em todo o caso, improcedentes. Com efeito, o legislador da União deixou uma margem de apreciação para a adoção de uma legislação nacional própria.
- 9 No que respeita à terceira questão, as recorrentes sustentam que a lei viola os artigos 10.º, 11.º e 172.º da Constituição, em conjugação ou não com o Regulamento 2022/1854. Com efeito, esta cria uma discriminação ao limitar o âmbito de aplicação da lei às sociedades petrolíferas do setor da refinação registadas e às oito sociedades petrolíferas registadas do setor da refinação que foram definidas em 2022, pelas autoridades belgas, como participantes primários relativamente aos produtos *diesel*, gásóleo e gasolina. As empresas do setor do gás natural e do carvão, apesar de mencionadas no Regulamento n.º 2022/1854, foram, em seu entender, erradamente excluídas do âmbito de aplicação da lei. Além disso, a referida lei reserva aos comerciantes de produtos petrolíferos o mesmo tratamento que às empresas que se dedicam à extração, exploração e refinação. Contudo, o regulamento não visa esses comerciantes. Esta delimitação é, portanto, incompatível com o princípio da igualdade de tratamento.

- 10 O Ministerraad (Conselho de Ministros) sustenta que os setores do carvão e do gás natural podiam ser excluídos porque, na Bélgica (já) não existe extração de carvão e de gás natural, ao que as recorrentes retorquiram que também não existe extração de petróleo na Bélgica.
- 11 No que respeita à quarta questão, as recorrentes alegam que a lei viola os artigos 10.º, 11.º e 172.º da Constituição, em conjugação ou não com o artigo 30.º TFUE e com o Regulamento 2022/1854. Com efeito, o encargo fixo previsto na referida lei, calculado com base no volume de produtos petrolíferos importados, constitui uma taxa de efeito equivalente aos direitos aduaneiros de importação, proibido pelo artigo 30.º TFUE. A contribuição de solidariedade temporária é um encargo pecuniário imposto unilateralmente pela Bélgica, por passagem de uma fronteira, sobre o petróleo, que é um bem na aceção do direito da União. O mecanismo de regularização instituído pelo legislador belga não altera esse facto, uma vez que foi fixada uma contribuição de solidariedade que é pelo menos igual ao montante dos direitos de importação devidos.
- 12 De acordo com o Ministerraad (Conselho de Ministros), a lei não viola o artigo 30.º TFUE. Com efeito, o facto gerador do imposto não é a passagem da fronteira ou a importação, mas a quantidade de petróleo bruto transformada ou ainda a quantidade de produtos petrolíferos transformados que são introduzidos no consumo. Trata-se igualmente de uma imposição interna que incide sistematicamente tanto sobre os produtos importados como sobre os produtos nacionais, independentemente da origem ou do destino dos produtos.
- 13 No que respeita à quinta questão, as recorrentes sustentam que se a imposição de solidariedade não for considerada uma taxa de efeito equivalente a um direito aduaneiro, será, no entanto, um imposto discriminatório destinado a favorecer os produtos nacionais. Com efeito, o montante só é tributado sobre o petróleo, produto que apenas é importado e que não é explorado na Bélgica, e não sobre outros produtos energéticos que são explorados na Bélgica. A contribuição de solidariedade viola, assim, o artigo 110.º, n.º 1, TFUE, na medida em que os impostos que incidem sobre produtos nacionais semelhantes são calculados de forma diferente, o que conduz à tributação inferior desses produtos semelhantes.
- 14 Em todo o caso, a contribuição de solidariedade viola o artigo 110.º, n.º 2, TFUE, na medida em que enfraquece a posição concorrencial do setor petrolífero e do produto petróleo para proteger e reforçar a posição dos produtos concorrentes belgas no mercado.
- 15 Segundo o Ministerraad (Conselho de Ministros), não há violação do artigo 110.º TFUE. A medida baseia-se em critérios objetivos que não preveem diferenças de tratamento consoante os produtos em causa sejam fabricados na Bélgica ou no estrangeiro. Com efeito, estes critérios estão relacionados com as quantidades de produtos transformadas ou introduzidas no consumo e não com a sua origem belga ou estrangeira. A lei não tem, de modo algum, por objeto ou como efeito proteger a produção local do produto em causa, uma vez que não é

simplesmente produzido na Bélgica um produto semelhante ao petróleo, nem um produto concorrente comparável em termos de produção e de composição.

- 16 No que respeita à sexta questão, as recorrentes alegam que é, nomeadamente, violado o artigo 107.º TFUE, porque a lei institui a contribuição de solidariedade apenas em relação ao setor petrolífero. O artigo 107.º, n.º 1, TFUE opõe-se a uma tal medida fiscal, que não se aplica aos setores do gás natural e do carvão nem a todo o setor petrolífero, apesar de esses setores serem mencionados no regime de referência do Regulamento 2022/1854.
- 17 Segundo o Acórdão do Tribunal de Justiça de 26 de abril de 2018, ANGED (C-233/16), em caso de litígio sobre a legalidade, nos termos do direito da União, das regras relativas a um imposto, o devedor do imposto pode alegar que essas regras são contrárias às regras em matéria de auxílios de Estado. Estão igualmente reunidos todos os elementos constitutivos de um auxílio estatal.
- 18 Uma vez que a medida de auxílio instituída pela lei não foi notificada à Comissão, o artigo 108.º, n.º 3, TFUE foi igualmente violado.
- 19 Segundo o Ministerraad (Conselho de Ministros), esta argumentação é inadmissível, uma vez que, por força do Acórdão Vodafone Magyarorszá (C-75/18) e da Comunicação da Comissão relativa à aplicação das regras em matéria de auxílios estatais, um recorrente não pode invocar a ilegalidade de um auxílio estatal para se subtrair ao pagamento de um imposto.
- 20 Quanto ao mérito, a lei não confere qualquer benefício de apoio seletivo. As recorrentes não demonstram que esta lei cria uma diferença de tratamento entre operadores do mercado que se encontram numa situação factual e jurídica comparável (empresas do setor petrolífero abrangidas e empresas do mesmo setor não abrangidas pelo âmbito de aplicação da lei) e utilizam um quadro de referência errado, uma vez que este inclui igualmente os setores do carvão e do gás. Também não foi demonstrado de que forma a medida falseia ou ameaça falsear a concorrência ou é suscetível de afetar as trocas comerciais.
- 21 No que respeita à sétima questão, as recorrentes alegam que, ao adotar o artigo 4.º, n.º 3, da lei, o legislador violou os artigos 10.º, 11.º e 172.º da Constituição, em conjugação com a liberdade de empreendimento prevista no artigo II.3 do Código de Direito Económico, os artigos 15.º e 16.º da Carta, os artigos 49.º e 56.º TFUE e o Regulamento 2022/1854. Esta disposição institui um mecanismo de regularização que só pode dar lugar a um pagamento complementar e não a um reembolso. O montante da contribuição de solidariedade é determinado com base na quantidade de produtos multiplicada por um determinado montante por unidade desse produto. O montante devido pode, portanto, exceder várias vezes os lucros efetivamente realizados e de pôr em perigo a sobrevivência de uma empresa, o que constitui uma restrição à liberdade de empreendimento que não é necessária e que é, pelo menos, desproporcionada em relação ao objetivo prosseguido.

- 22 O Ministerraad (Conselho de Ministros) alega que a lei se limita a aplicar o requisito previsto no Regulamento n.º 2022/1854 de que as medidas nacionais equivalentes devem produzir um rendimento equivalente ou superior às receitas estimadas da contribuição de solidariedade e que não se pode alegar que o mecanismo de regularização funciona apenas num único sentido. Além disso, em seu entender, a contribuição de solidariedade não implica um encargo desproporcionado para as empresas.
- 23 No que respeita à oitava questão, as recorrentes invocam a violação, nomeadamente, do princípio da não retroatividade das leis e dos princípios da legalidade e da previsibilidade. A lei instituiu uma contribuição de solidariedade devida sobre os produtos importados ou introduzidos no consumo a partir de 1 de janeiro de 2022 e tem, por conseguinte, efeitos retroativos. Não se trata de um imposto que incide sobre um estado estável por natureza, mas de uma imposição em é imediatamente devida uma tributação pela simples introdução no consumo, importação ou transformação de produtos petrolíferos. A contribuição é liquidada semestralmente e não constitui um adiantamento, uma vez que o montante faturado após a fixação definitiva do excedente de lucros não pode ser compensado nem reembolsado. O legislador não explicou por que razão a imposição retroativa é indispensável ao interesse geral. A contribuição também não está em conformidade com o objetivo do Regulamento n.º 2022/1854, uma vez que a contribuição de solidariedade é utilizada para reduzir o défice orçamental.
- 24 Segundo o Ministerraad (Conselho de Ministros), a lei não tem efeitos retroativos. A contribuição de solidariedade controvertida é um imposto direto cujo montante só é definitivamente fixado no final do período de tributação, ou seja, pela primeira vez em 31 de dezembro de 2022. A título subsidiário, o eventual efeito retroativo pode ser justificado por um objetivo de interesse geral, que consiste em garantir a acessibilidade dos preços da energia. O Regulamento n.º 2022/1854 também autoriza expressamente a introdução de uma contribuição de solidariedade temporária em relação a 2022.
- 25 No que respeita à nona questão, o Ministerraad (Conselho de Ministros) pede, no caso de o Tribunal Constitucional decidir anular algumas ou todas as disposições, que se mantenham definitivamente os seus efeitos em relação ao passado e, eventualmente, o mais tardar até 30 de junho de 2024. Com efeito, a anulação da lei provocaria graves dificuldades orçamentais e uma redução considerável das receitas fiscais de cerca de 600 milhões de euros.
- 26 Segundo as recorrentes, os efeitos da lei não podem ser mantidos e deve prevalecer o restabelecimento efetivo dos direitos.

Apresentação sucinta da fundamentação do pedido de decisão prejudicial

- 27 Em primeiro lugar, as recorrentes alegam, em substância, que o artigo 122.º, n.º 1, TFUE não constitui uma base jurídica válida para o Regulamento 2022/1854.

- 28 O Tribunal Constitucional não é competente para se pronunciar sobre esta questão e o Tribunal de Justiça ainda não teve oportunidade de o fazer. Em contrapartida, estão pendentes no Tribunal Geral [da União Europeia] vários recursos de anulação do regulamento, nos quais é alegado que o artigo 122.º, n.º 1, TFUE não constitui uma base jurídica válida para este regulamento.
- 29 Enquanto órgão jurisdicional cujas decisões não são suscetíveis de recurso, o Tribunal Constitucional está obrigado, por força do artigo 267.º TFUE, a submeter ao Tribunal de Justiça a primeira questão prejudicial.
- 30 Em segundo lugar, as recorrentes criticam o âmbito de aplicação pessoal da lei pelo facto de os empresários do setor do petróleo serem tratados de forma desigual e devido à exclusão dos setores do carvão e do gás natural. Criticam igualmente a matéria coletável da contribuição de solidariedade na medida em que esta não se baseia no excedente de lucros, mas na quantidade de produtos petrolíferos introduzidos no consumo. Esta circunstância cria uma discriminação.
- 31 O princípio geral da igualdade e da não discriminação, enunciado nos artigos 10.º e 11.º da Constituição, não exclui o tratamento diferente de categorias de pessoas, desde que essa diferença se baseie num critério objetivo e seja razoavelmente justificado, e opõe-se a que categorias de pessoas que se encontrem em situações substancialmente diferentes sejam tratadas de forma idêntica, sem que haja uma justificação razoável para tal. O artigo 172.º da Constituição constitui uma aplicação específica destes princípios em matéria fiscal.
- 32 Os artigos 14.º, 15.º e 16.º do Regulamento 2022/1854, bem como os seus considerandos 50 a 54, definem as condições da contribuição de solidariedade.
- 33 Nos termos do artigo 14.º, n.º 1, último segmento de frase, do Regulamento 2022/1854, os Estados-Membros podem, em derrogação das referidas disposições, adotar «medidas nacionais equivalentes». Nos termos do artigo 14.º, n.º 2, do mesmo regulamento, os Estados-Membros devem assegurar que as medidas nacionais equivalentes aprovadas têm objetivos semelhantes e estão sujeitas a regras semelhantes às da contribuição de solidariedade nos termos do presente regulamento, e geram receitas de valor comparável ou superior ao valor estimado das receitas provenientes da contribuição de solidariedade.
- 34 O legislador belga pretendeu adotar, por lei, uma medida nacional equivalente na aceção do artigo 14.º, n.º 2, do Regulamento 2022/1854. A lei tem um âmbito de aplicação diferente do presente regulamento, porque se aplica às sociedades petrolíferas e às sociedades petrolíferas registadas, definidas como participantes primários relativamente aos produtos *diesel*, gasóleo e gasolina. Não se aplica aos setores do carvão e do gás porque a parte relativa do carvão no consumo de energia na Bélgica é insignificante e na Bélgica não é produzido gás natural.
- 35 Do mesmo modo, o modo de cálculo da contribuição difere do cálculo previsto no Regulamento 2022/1854. A fim de garantir que as medidas belgas geram as

receitas obrigatórias nos termos do artigo 14.º, n.º 2, do Regulamento 2022/1854, o legislador previu um mecanismo de regularização.

- 36 Segundo as recorrentes, esta lei viola de forma discriminatória o Regulamento 2022/1854. A secção legislativa do Raad van State (Conselho de Estado belga) declarou, sobre o âmbito de aplicação pessoal desta lei, que não há qualquer razão para não sujeitar à contribuição de solidariedade determinadas empresas e estabelecimentos estáveis que exercem uma atividade lucrativa nos setores do petróleo bruto, do gás natural, do carvão e da refinação. Com efeito, tal poderia favorecer determinados setores em comparação com outros, o que poderia ter um impacto na concorrência no mercado da energia.
- 37 As medidas previstas na lei prosseguem, de facto, objetivos semelhantes aos do regulamento, a saber o apoio das famílias e das empresas afetadas pela crise energética. O modo de cálculo da contribuição difere quer no que respeita à matéria coletável e à taxa da contribuição, quer no que respeita à definição da contribuição que figura no Regulamento n.º 2022/1854. O cálculo baseia-se numa certa quantidade de produtos e não no lucro tributável, uma vez que seria muito difícil conhecer os lucros no setor petrolífero.
- 38 Os Estados-Membros devem dispor de uma certa margem de apreciação para poderem integrar a contribuição prevista no regulamento num mecanismo de tributação que lhes seja habitual e conhecido e que permite fixar a contribuição não só até 31 de dezembro de 2022, conforme exigido pelo artigo 14.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2022/1854, mas também para permitir a realização de receitas «que tenham um efeito suficientemente rápido», conforme previsto no artigo 17.º, n.º 1, proémio. No entanto, a questão que se coloca é a de saber se estes argumentos são suficientes para justificar um mecanismo fiscal tão diferente.
- 39 Estas dúvidas constituem o motivo da segunda questão prejudicial.
- 40 Segundo as recorrentes, o artigo 4.º da lei institui uma igualdade de tratamento injustificada entre as diferentes sociedades petrolíferas e a desigualdade de tratamento entre, por um lado, sociedades petrolíferas definidas como participantes primários relativamente aos produtos *diesel*, gasóleo e gasolina e, por outro, as sociedades petrolíferas que não o são, e empresas dos setores do carvão e do gás.
- 41 O princípio da igualdade e da não discriminação está consagrado nos artigos 20.º e 21.º da Carta. Na medida em que o Regulamento (UE) 2022/1854 permite a adoção de uma medida nacional como a prevista na lei, coloca-se a questão de saber se o regulamento, nessa interpretação, é compatível com estes artigos 20.º e 21.º Esta questão constitui o motivo da terceira questão prejudicial.
- 42 Segundo as recorrentes, a taxa fixa calculada em função do volume dos produtos constitui uma taxa de efeito equivalente a direitos aduaneiros, proibido pelos artigos 28.º e 30.º TFUE.

- 43 O encargo de efeito equivalente a um direito aduaneiro foi definido no Acórdão do Tribunal de Justiça de 6 de dezembro de 2018, Fens (C-305/17, n.º 29). A este respeito, a característica essencial de um encargo de efeito equivalente, que o distingue de uma imposição interna de natureza geral, reside na circunstância de o primeiro incidir exclusivamente sobre o produto importado como tal, enquanto a segunda incide quer sobre os produtos importados, quer sobre os produtos exportados, quer sobre os produtos nacionais (Acórdão Fens, C-305/17, n.º 37; v. também os Acórdãos de 2 de outubro de 2014, Orgacom, C-254/13, n.º 28; e de 20 de setembro de 2000, Michailidis, C-441/98 e C-442/98, n.º 22).
- 44 A contribuição de solidariedade controvertida foi fixada em 7,80 euros por metro cúbico de produtos «introduzidos no consumo» no período compreendido entre 1 de janeiro de 2022 e 31 de dezembro de 2023. O conceito de «introdução no consumo» está definido no artigo 6.º, n.º 2, da Lei de 22 de dezembro de 2009 relativa ao regime geral dos impostos especiais de consumo.
- 45 Os recursos interpostos pelas recorrentes suscitam dúvidas quanto à questão de saber se a contribuição de solidariedade temporária instituída sobre os «produtos introduzidos no consumo» constitui um encargo de efeito equivalente a um direito aduaneiro, na aceção do artigo 30.º TFUE, ou uma imposição interna geral, na aceção do artigo 110.º TFUE.
- 46 Estas dúvidas constituem o motivo das quarta e quinta questões prejudiciais.
- 47 Segundo as recorrentes, a isenção dos setores do gás natural e do carvão do âmbito de aplicação da lei constitui um auxílio de Estado que não foi previamente notificado à Comissão.
- 48 Os artigos 107.º e 108.º TFUE estabelecem as regras que regem a concessão de auxílios estatais destinados a garantir que nenhum auxílio falseie ou ameace falsear a concorrência.
- 49 O Tribunal Constitucional não é competente para decidir sobre a compatibilidade de um auxílio de Estado com o mercado interno, uma vez que esta questão é da competência das instituições da União. Em contrapartida, é competente para examinar se a disposição impugnada é contrária ao artigo 108.º, n.º 3, TFUE pelo facto de executar um auxílio que não foi previamente notificado à Comissão (v., neste sentido, Acórdão do Tribunal de Justiça de 18 de julho de 2013, P Oy, C-6/12, n.º 38).
- 50 Importa examinar se a contribuição de solidariedade temporária, na medida em que se aplica apenas ao setor petrolífero e não aos setores do carvão e do gás, deve ser considerada um novo auxílio estatal e se devia, eventualmente, ter sido notificada à Comissão.
- 51 As quatro condições cumulativas que permitem qualificar uma medida de auxílio de Estado estão enunciadas, nomeadamente, no Acórdão do Tribunal de Justiça de 10 de junho de 2010, Fallimento Traghetti del Mediterraneo (C-140/09, n.º 31).

Além disso, o conceito de auxílio é mais genérico do que o de subvenção e inclui intervenções que aliviam os encargos que normalmente oneram o orçamento de uma empresa (Acórdão do Tribunal de Justiça de 4 de junho de 2015, Kernkraftwerke Lippe-Ems, C-5/14, n.º 71). Segundo este último acórdão, as medidas seletivas que favorecem certas empresas ou certas produções são igualmente proibidas (n.ºs 73 a 74).

- 52 O exame do caráter seletivo ou não da contribuição de solidariedade à luz dos artigos 107.º e 108.º TFUE apresenta um certo número de semelhanças com o exame dessa contribuição à luz dos princípios da igualdade e da não discriminação.
- 53 Os recursos das recorrentes suscitam dúvidas quanto à questão de saber se a contribuição de solidariedade deve ser considerada um auxílio de Estado e, em caso afirmativo, se deveria ter sido notificada à Comissão.
- 54 Estas dúvidas constituem o motivo da sexta questão prejudicial.
- 55 Segundo as recorrentes, a contribuição de solidariedade é contrária ao direito de propriedade do artigo 16.º da Constituição, em conjugação com o artigo 1.º do Primeiro Protocolo Adicional à CEDH, com o artigo 17.º da Carta e com o Regulamento 2022/1854. Com efeito, a contribuição não tem em conta os lucros efetivamente realizados, mas parte da presunção inilidível dos lucros excedentários, determinados com base nas quantidades de produtos introduzidos no consumo, o que permite que o montante da contribuição ultrapasse largamente os lucros efetivamente realizados. Essa circunstância constitui um encargo excessivo que viola o direito de propriedade e a liberdade de empreendimento.
- 56 Qualquer interferência nos direitos de propriedade deve ser estabelecida por uma lei suficientemente acessível e precisa (Acórdãos do TEDH de 11 de dezembro de 2018, Lekić c. Eslovénia, §§ 94-95; de 7 de junho de 2012, Centro Europa 7 S.r.l. e Di Stefano c. Itália, §§ 187-188) e estabelecer um equilíbrio justo entre os requisitos de interesse público e os do direito ao gozo imperturbável da propriedade.
- 57 Ao examinar a lei à luz da liberdade de empreendimento, o Tribunal Constitucional deve ter em conta os artigos 15.º e 16.º da Carta, bem como os artigos 49.º e 56.º TFUE, que têm um alcance análogo ao da liberdade de empresa.
- 58 A liberdade de empresa não é uma liberdade absoluta. As medidas nacionais suscetíveis de perturbar o exercício das liberdades fundamentais garantidas pelo Tratado FUE podem ser admitidas em determinadas condições (v. Acórdãos do Tribunal de Justiça de 13 de novembro de 2018, Čepelnik d.o.o., C-33/17, n.º 42; de 22 de janeiro de 2013, Sky Österreich GmbH, C-283/11, n.ºs 45-50; de 4 de maio de 2016, Pillbox 38, C-477/14, n.ºs 157-160). O legislador nacional só intervém de forma irrazoável se restringir a liberdade de empresa sem qualquer

necessidade ou se essa restrição for desproporcionada em relação ao objetivo prosseguido.

- 59 Coloca-se a questão de saber se o mecanismo de regularização previsto na lei, que não permite o reembolso do excedente das contribuições pagas em relação ao montante calculado em conformidade com o Regulamento 2022/1854, é compatível com o direito de propriedade e a liberdade de empresa.
- 60 Estas dúvidas constituem o motivo da sétima questão prejudicial.
- 61 Segundo as recorrentes, a lei tem efeito retroativo, uma vez que a contribuição de solidariedade instituída por esta lei se aplica aos produtos importados ou introduzidos no consumo a partir de 1 de janeiro de 2022, embora a lei só tenha entrado em vigor em 22 de dezembro de 2022.
- 62 A não retroatividade das leis é uma expressão do princípio da segurança jurídica e visa evitar a insegurança jurídica dos particulares. A retroatividade só se justifica se for indispensável para a realização de um objetivo de interesse geral.
- 63 Embora os artigos 14.º e 15.º do Regulamento 2022/1854 permitam calcular o montante da contribuição de solidariedade temporária instituída por lei em relação aos produtos introduzidos no consumo no período compreendido entre 1 de janeiro de 2022 e 31 de dezembro de 2023, este regulamento e a lei só entraram em vigor, respetivamente, em 8 de outubro de 2022 e em 22 de dezembro de 2022. Coloca-se a questão de saber se tal é compatível com o princípio geral da segurança jurídica e da não retroatividade das leis.
- 64 Estas dúvidas constituem o motivo da oitava questão prejudicial.
- 65 O Ministerraad (Conselho de Ministros) pede, a título subsidiário, que sejam mantidos os efeitos das disposições da lei a anular, no que respeita aos montantes já cobrados, referindo-se, a este respeito, às dificuldades orçamentais que resultariam da anulação.
- 66 Do mesmo modo, em caso de anulação da lei, a imposição sobre a subsidiariedade deixaria de ser devida, o que prejudicaria o objetivo da contribuição de solidariedade previsto no Regulamento 2022/1854, a saber, lutar contra o excedente de lucros a fim de atenuar a evolução excecional dos preços nos mercados da energia, e criaria um vazio jurídico prejudicial para o direito da União.
- 67 O Tribunal Constitucional deve ter em conta as restrições que decorrem do direito da União em matéria de manutenção dos efeitos das normas nacionais que devem ser eliminadas porque violam esse direito (Acórdãos do Tribunal de Justiça de 8 de setembro de 2010, Winner Wetten, C-409/06, n.ºs 53-69, e de 28 de fevereiro de 2012, Inter-Environnement Wallonie e Terre wallonne, C-41/11, n.ºs 56-63).
- 68 Por este motivo é submetida a nona questão prejudicial.