

Tributação da atividade de distribuição de gás a consumidores

Requerimento de Deputados do CDS-PP

1. Enquadramento

1. Nos termos dos seus Estatutos, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 125/2014, de 18 de agosto, compete à Autoridade da Concorrência (AdC) "*contribuir para o aperfeiçoamento do sistema normativo português em todos os domínios que possam afetar a livre concorrência, por sua iniciativa ou a pedido da Assembleia da República ou do Governo*", bem como "*formular sugestões ou propostas com vista à criação ou revisão do quadro legal e regulatório*"¹.
2. Neste contexto, a recente adoção do Decreto-Lei n.º 60/2019, de 13 de maio (Decreto-Lei n.º 60/2019), que determina a aplicação da taxa reduzida do imposto sobre o valor acrescentado (IVA) à componente fixa de determinados fornecimentos de eletricidade e gás natural, motivou um requerimento, junto da AdC, por um grupo de Deputados do CDS-PP².
3. Ainda, a este respeito, mais se refere ter a AdC também recebido uma exposição efetuada pela Associação de Distribuidores de Propano Canalizado (ADPC)³.

1.1. Requerimento de um grupo de Deputados do CDS-PP

4. Em 19 de junho de 2019⁴, um grupo de Deputados do CDS-PP colocou um requerimento, à AdC, que tem por contexto a adoção do Decreto-Lei n.º 60/2019.
5. Para o grupo de Deputados do CDS-PP, o diploma em causa, ao se cingir à aplicação da taxa reduzida do IVA à componente fixa de determinados fornecimentos de eletricidade e gás natural, é uma medida com impacto concorrencial e no bem-estar dos consumidores.
6. O requerimento alega, em suma, que a medida legislativa "*deixa de fora a maior parte do país, (...) deveria ser uma medida nacional e não apenas aplicável às regiões que têm acesso a gás natural canalizado*". Mais é alegado que "[a] incidência (...) específica no gás natural promove uma concorrência desleal entre os diversos operadores privados e uma consequente discriminação dos clientes de gás propano canalizado, rede que habitualmente está localizada também em terras do interior do país.". Mais é invocado, no sentido de "[uma vez] que a utilização de gás em Portugal ainda é feita maioritariamente com recurso às botijas de gás, (...) o Decreto-Lei em causa é discriminatório por não permitir que haja uma poupança de impostos na aquisição de gás para a maior parte dos portugueses", e assim, "*conduz[indo] a uma penalização de todas as regiões do interior onde o gás é um dos recursos utilizados para a climatização das casas localizadas em terras frias*". O requerimento alega, ainda, que o diploma em causa "*pode até colocar em causa um dos mais elementares princípios jurídico-constitucionais acolhidos em sede fiscal: o Princípio da Igualdade*".
7. Em conclusão, a **questão objeto do requerimento, para resposta da AdC**, é a seguinte: «*Está a Autoridade da Concorrência em condições de afirmar que o Decreto-Lei n.º 60/2019, de 13 de maio, não representa qualquer risco de distorção de concorrência, privilegiando um setor de atividade económica inserido numa área de atividade, em detrimento de outra também nela integrado?*».

¹ Cf. Artigos 5.º, al. g), e 6.º, n.º 4, al. d), dos Estatutos da AdC.

² Cf. Requerimento de um grupo de deputados do CDS-PP, de 19 de junho de 2019, N/Ref.º E-AdC/2019/3961.

³ Cf. Exposição da ADPC, de 3 de maio de 2019, N/Ref.º E-AdC/2019/3005. A ADPC juntou documentação, em 18 de junho de 2019, N/Ref.º E-AdC/2019/4095.

⁴ Cf. Nota de rodapé n.º 2.

1.2. Exposição da ADPC

8. No contexto do presente documento, mais se refere ter a AdC recebido uma exposição, em 3 de maio de 2019⁵, da ADPC que tem, também, por contexto, a adoção do Decreto-Lei n.º 60/2019.
9. No entendimento da ADPC, o diploma, ao restringir a aplicação da taxa reduzida do IVA à componente fixa de determinados fornecimentos de eletricidade e gás natural, é uma medida se encontra ferida de ilegalidade e de inconstitucionalidade, apresentando três ordens de razão: fatores de discriminação económica, de discriminação social e de discriminação jurídico-constitucional.
10. A ADPC considera que *“por via legislativa, o Governo português, através da introdução de parâmetros fiscais diferentes (taxas de IVA diversas), discrimina a atividade da distribuição do gás em geral, beneficiando os agentes económicos privados distribuidores de gás natural e prejudicando os outros agentes económicos, também privados, distribuidores de gás propano”*.
11. A ADPC refere que *“o sector da distribuição de gás propano canalizado tem um processo de aquisição, distribuição, comercialização e assistência técnica similar ao do GN”*.
12. Em termos de redes, a ADPC identifica uma certa segmentação geográfica, a nível nacional, porém, também destaca a sobreposição de redes dentro de uma mesma área geográfica, referindo que *“a rede de GN, nomeadamente a de distribuição de baixa pressão, está maioritariamente concentrada no Litoral Norte e Centro do país enquanto a rede de Gás Propano canalizado está espalhada por todo o País, não havendo impedimentos de natureza técnica ou de abastecimento que impeçam o seu desenvolvimento”*.
13. Mais refere que o setor da distribuição de gás propano *“é ambientalmente tão sustentável e “amigo do Planeta””* como o da distribuição de gás natural.
14. A ADPC refere ainda que *“o sector agora desfavorecido é consabidamente o sector onde reside o consumidor mais débil do ponto de vista económico, etário, financeiro e social”* e que, de acordo com o Censimento de 2010, *“70% dos lares em Portugal não têm acesso à infraestrutura de gás natural, que se concentra geograficamente no litoral. Acresce ainda que esta população residente no litoral tem um rendimento per capita superior ao do interior do país”*.
15. A ADPC alega que a medida legislativa em apreço *“coloca em causa um dos princípios jurídico-constitucionais acolhidos em sede fiscal: o princípio da igualdade”* e que *“tal princípio não só foi violado a jusante (no campo da livre concorrência entre agentes económicos) como também a montante (no campo do consumidor, em prejuízo objetivo dos mais desfavorecidos)”*.

1.3. Alterações legislativas introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 60/2019

16. O Decreto-Lei n.º 60/2019, com entrada em vigor em 1 de julho de 2019, procede à alteração do Código do IVA⁶, ao abrigo de autorização legislativa concedida ao Governo pela Lei do Orçamento do Estado (OE) para 2019⁷, determinando a aplicação da taxa reduzida do IVA à componente fixa de determinados fornecimentos de eletricidade e gás natural.
17. Neste sentido, sumarizam-se *infra* as alterações legislativas em causa:
 - A taxa de IVA aplicável à **componente fixa** do preço passa da taxa normal (de 23% no Continente; de 18% na RAA – Região Autónoma dos Açores; e de 22% na RAM - Região Autónoma da Madeira) para a taxa reduzida (de 6% no Continente; de 4% na RAA; e de 5% na RAM), para os consumidores que: *i)* na eletricidade, tenham uma potência contratada

⁵ Cf. Nota de rodapé n.º 3.

⁶ Cf. CIVA, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 394 -B/84, de 26 de dezembro, na sua redação atual.

⁷ Cf. Artigo 272.º, n.ºs 5 e 6, da Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro, que aprova a Lei do OE para 2019.

igual ou inferior a 3,45 kVA, e que, *ii*) no gás natural, tenham consumos em baixa pressão que não ultrapassem os 10.000 m³ anuais;

- Continuam a ser tributados à taxa normal de IVA as **restantes componentes do preço**; e
 - Continuam a ser tributados à taxa normal de IVA **todos os outros consumos de energia**, nomeadamente, botijas de gás e gás propano canalizado.
18. Com a adoção do Decreto-Lei n.º 60/2019, foi aditada a respetiva alínea 2.33), à Lista I, anexa ao CIVA⁸. Importa notar que o diploma contém uma disposição transitória, no âmbito de aplicação das novas taxas do IVA, no caso das transmissões de bens de carácter continuado resultantes de contratos de que deem lugar a pagamentos sucessivos. Nesta circunstância, apenas produz efeitos quanto às operações realizadas a partir da data de 1 de julho de 2019⁹.
19. **Até à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 60/2019, aplicava-se a Lei n.º 51-A/2011, de 30 de setembro, que havia eliminado as disposições que previam a aplicação, àquela data, de uma taxa reduzida de IVA sobre a eletricidade e o gás natural**, passando com a Lei n.º 51-A/2011 estes bens a ser tributados à taxa de IVA normal de 23%. Esta Lei foi adotada no âmbito da implementação das medidas fiscais previstas no Memorando de Entendimento sobre condicionalismos específicos de política económica (MoU)¹⁰.
20. Importa ainda referir que no setor do gás natural, nos termos da regulamentação em vigor¹¹, os operadores das redes têm obrigação de garantir a ligação de qualquer instalação, exceto de instalações de clientes com consumo anual previsto inferior ou igual a 10 000 m³ situadas a mais de 100 m de distância da rede existente, para as quais o estabelecimento da ligação depende de acordo entre o requisitante e o operador da rede.
21. O Preâmbulo do diploma identifica três políticas públicas visadas com a medida: a *“redução de custos associados com o consumo de energia por uma parte significativa de consumidores finais”*, o *“incentivo à eficiência energética”* e a *“promoção da proteção ambiental”*.

2. Pontos prévios

2.1. Procedimento de consulta prévia ao Comité do IVA da Comissão Europeia (CE)

22. O Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 60/2019 refere que **a medida foi objeto de procedimento de consulta prévia ao Comité do IVA da CE**, nos termos do artigo 102.º da Diretiva 2006/112/CE, que regula a legislação da União Europeia em matéria deste imposto¹².

⁸ As taxas do imposto do IVA, em Portugal, encontram-se determinadas no artigo 18.º do CIVA. Este normativo é complementado por duas listas – Lista I e Lista II –, anexas ao diploma, que listam os bens e prestações de serviços tributados à taxa reduzida ou à taxa intermédia de 13% (ou de 9%, para a RAA; e de 12%, para a RAM). Em regra, os bens e serviços não listados na Lista I, nem na Lista II, são tributados à taxa normal. Outros bens e serviços são isentos de tributação nas operações internas, encontrando-se determinados no âmbito do artigo 9.º do CIVA. Os regimes especiais de tributação encontram-se no disposto dos artigos 53.º a 75.º do CIVA.

⁹ Cf. Artigo 3.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 60/2019, de 13 de junho, derrogando, para os efeitos, o disposto no artigo 7.º, n.º 3, e no artigo 18.º, n.º 9, do CIVA.

¹⁰ Cf. Entre outros, Parecer Técnico n.º 7/2012, da UTAO (Unidade Técnica de Apoio Orçamental da Assembleia da República), de 28.12.2012, <http://app.parlamento.pt/>; Newsletter n.º 51 da Sociedade de Advogados - Abreu Advogados, outubro de 2011, <https://www.yumpu.com/pt/document/read/24770992/editorial-abreu-advogados/3>

¹¹ Cf. Informação disponível em <http://www.erse.pt/pt/gasnatural/ligacoesredes/Paginas/default.aspx>

¹² Cf. Diretiva 2006/112/CE do IVA, do Conselho, de 28 de novembro de 2006 (JO L 347 de 11.12.2006, p. 1), na sua redação atual, versão consolidada disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:02006L0112-20190116&from=PT>. Revogou a Diretiva 77/388/CEE, do Conselho, de 17 de maio de 1977, relativa à harmonização das legislações dos EMs respeitantes aos impostos sobre o volume de negócios — sistema comum do IVA, também denominada a Sexta Diretiva do IVA (JO L 145 de 13.6.1977, p. 1).

23. O artigo 102.º da Diretiva 2006/112/CE, na redação atual¹³, dispõe o seguinte: “*Após consulta do Comité do IVA, cada Estado-Membro pode aplicar uma taxa reduzida aos fornecimentos de gás natural, de eletricidade ou de aquecimento urbano*”¹⁴.
24. **Na submissão das medidas ao Comité de IVA, Portugal referiu que as medidas propostas teriam “alguns efeitos redistributivos, na medida em que beneficiarão aqueles que consomem menos eletricidade e gás natural”** (tradução nossa)¹⁵. Adicionalmente, referiu que teriam um impacto ambiental positivo, uma vez “*concentra[m] a redução da taxa do IVA na componente fixa e não no consumo variável, não encoraja[ndo] um aumento no consumo de energia ou consumo excessivo*” (tradução nossa), assegurando, por essa via, também o incentivo à eficiência energética.
25. Portugal estimou que as medidas propostas viessem a beneficiar “*3 163 270 clientes num total de 6 049 819 clientes (contratos) no caso da eletricidade e 1 477 560 clientes num total de 1 482 642 clientes (contratos) no caso do gás natural, em que os clientes são consumidores domésticos ou empresas*”¹⁶. Relativamente à eletricidade, Portugal estimou que esse impacto abranja 87% de consumidores domésticos e 13% de consumidores empresas¹⁷. No gás natural, Portugal estimou que esse impacto abranja 92% de consumidores domésticos e 8% de consumidores empresas¹⁸.
26. Em face do impacto sobre os consumidores finais, Portugal referiu que as medidas propostas “*não comprometer[ão] o princípio da neutralidade nem aumentar[ão] o risco de distorção da concorrência, uma vez que a taxa reduzida do IVA será aplicável aos contratos celebrados pelos fornecedores tanto com sujeitos não passivos como com sujeitos passivos*”¹⁹.
27. **Portugal fundamentou ainda o seu entendimento com base no precedente jurisprudencial, proferido pelo Tribunal de Justiça da UE (TJUE)**²⁰, que apreciou da conformidade de uma legislação nacional de um outro Estado-Membro (EM), com uma estrutura em termos de taxa reduzida de IVA semelhante aplicada a fornecimentos de gás natural e eletricidade, que foi considerada como não estando em desconformidade com os princípios do direito europeu, relativos ao IVA. No processo C-384/01, *Commission v France* estava em causa a apreciação de uma medida adotada pela França, de aplicação de uma taxa reduzida de IVA sobre uma taxa de subscrição (componente fixa) pelos fornecimentos de gás natural e eletricidade, através de redes públicas. Os consumos variáveis eram tributados à taxa normal de IVA. No acórdão proferido pelo TJUE, foi reiterada a jurisprudência: “*25. O Tribunal de Justiça já afirmou que a introdução e a manutenção de taxas reduzidas de IVA inferiores à taxa normal (...) só são admissíveis se não violarem o princípio da neutralidade fiscal inerente ao sistema comum do IVA, o qual se opõe a que mercadorias semelhantes, que estão,*

¹³ O artigo 102.º da Diretiva 2006/112/CE, na sua redação original, em 2006, referia-se à necessidade de ser acautelado que, pela introdução de uma taxa reduzida de IVA, naqueles três produtos, “*não causasse preocupações concorrenciais*”, a nível da UE: “*Os Estados-Membros podem aplicar uma taxa reduzida aos fornecimentos de gás natural, de eletricidade e de aquecimento urbano, desde que daí não resulte qualquer risco de distorção de concorrência. Um Estado-Membro (...) deve informar previamente a Comissão, a qual decide se existe ou não risco de distorção da concorrência. Se a Comissão não se pronunciar no prazo de três meses a contar da recepção dessa informação, considera-se que esse risco não existe.*”

¹⁴ A Diretiva 2006/112/CE determina, nos termos dos artigos 96.º e 97.º, em regra, a aplicação de uma taxa normal de IVA, a todos os EMs da UE, aos bens e serviços, que não pode ser inferior a 15%. A Diretiva 2006/112/CE determina, ainda, nos termos dos artigos 98.º e 99.º, a possibilidade de os EMs aplicarem uma ou duas taxas reduzidas, não inferiores a 5%, a bens ou serviços específicos enumerados no Anexo III da Diretiva. Alguns EMs beneficiaram, e beneficiam ainda, de taxas reduzidas inferiores àquele limiar. A título ilustrativo, o caso de Portugal, que pode aplicar uma taxa reduzida de IVA, inferior àquele limiar de 5%, para a RAM e a RAA. Assim, a possibilidade de serem aplicadas taxas reduzidas de IVA resulta do facto de serem enumerados fornecimentos de bens ou serviços, no Anexo III da Diretiva.

¹⁵ Cf. Opinião do Comité do IVA, de 25.03.2019, ao abrigo do artigo 398.º da Diretiva 2006/112/CE, Taxud.c.1(2019)2377943 – EN. Disponível em <https://circabc.europa.eu/sd/a/1d0c765c-ab27-4258-95fe-ecb41e78cf2a/WP%20966%20-%20Reduced%20Rate%20-%20Electricity%20and%20gas.pdf>

¹⁶ Cf. Opinião do Comité do IVA, *cit. supra*.

¹⁷ Cf. Opinião do Comité do IVA, *cit. supra*. Com base em dados da ERSE e da Direção-Geral de Energia e Geologia (DGEG).

¹⁸ Cf. Opinião do Comité do IVA, *cit. supra*. Com base em dados da ERSE.

¹⁹ Cf. Opinião do Comité do IVA, *cit. supra*.

²⁰ Cf. Acórdão do TJUE, de 8 de maio de 2003, no processo C-384/01, *Commission v France*, EU:C:2003:264.

portanto, em concorrência entre si, sejam tratadas de maneira diferente do ponto de vista do IVA (acórdão de 3 de Maio de 2001, Comissão/França, C-481/98, Colect., p. 1-3369, n.os 21 e 22)”.

28. Em 25 de março de 2019²¹, o Comité do IVA da CE adotou a sua opinião, nos termos do artigo 102.º da Diretiva 2006/112/CE.
29. **O Comité considerou que as medidas propostas por Portugal, que levaram à adoção do Decreto-Lei n.º 60/2019, não seriam aptas a causar distorções concorrenciais entre os EM**, pelo facto de o local de tributação do IVA ser aquele onde o serviço é prestado²².
30. Mais considerou que a avaliação de eventuais preocupações concorrenciais, decorrentes da aplicação das medidas propostas, a nível nacional, competiria às competentes autoridades nacionais: *“Furthermore, Portugal affirms that the simultaneous application of the reduced VAT rate to fixed components of the supply of electricity and natural gas should not lead to distortions of competition in the national energy market in those areas where these two products can be interchangeable. The Commission services note that the determination of whether the proposed measure is likely to cause competition concerns in the domestic market shall be left to the competent national authorities”*²³.

2.2. IVA aplicável aos fornecimentos de gás natural, eletricidade e GPL noutros EMs

31. A Tabela 1 ilustra as taxas de IVA aplicadas ao gás natural, à eletricidade e ao GPL, nos 28 EM da UE, a 1 de janeiro de 2019.

Tabela 1: IVA aplicável ao gás natural, à eletricidade e ao GPL na UE em 1 de janeiro de 2019

28 EMs da UE	BENS e SERVIÇOS				
	Produtos de energia				Produtos de petróleo
	Gás natural		Eletricidade		GPL
BE	21%		21%		21%
BG	20%		20%		20%
CZ	21%		21%		21%
DK	25%		25%		25%
DE	19%		19%		19%
EE	20%		20%		20%
IE	13,5%		13,5%		23%
EL	13%		13%		21%
ES	21%		21%		21%
FR	5,5% (montante fixo de subscrição)	20% (montante dos consumos)	5,5% (montante fixo de subscrição)	20% (montante dos consumos)	20%
HR	25%		13%	25%	25%
IT	10%		10%		22%
CY	19%		19%		5% (Art. 104.º-A Diretiva 2006/112/CE: botijas de gás)
LV	21%		21%		21%
LT	21%		21%		21%
LU	8%		8%		8%
HU	27%		27%		27%
MT	[-] (fornecido autoridade pública)	18%	5%		18%
NL	21%		21%		21%
AT	20%		20%		20%
PL	23%		23%		23%
PT (01.01.2019)	23%		23%		23%
PT (01.07.2019; DL 60/2019)	6% (consumos em baixa pressão = < 10.000 m3 anuais)	23% (outros consumos em baixa pressão)	6% (componente fixa potência contratada = < 3,45 kVA)	23% (outras componentes fixas e consumos)	23%

²¹ Cf. Opinião do Comité do IVA, *cit. supra*.

²² Cf. Opinião do Comité do IVA, *cit. supra*.

²³ Cf. Opinião do Comité do IVA, *cit. supra*.

RO	19%	19%	19%	
SI	22%	22%	22%	
SK	20%	20%	20%	
FI	24%	24%	24%	
SE	25%	25%	25%	
UK	5%	5%	5% (consumo doméstico e entregas < 2300 litros)	20% (outros consumos)

Fonte: CE, TAXUD.c.1. (2019) – EN, “VAT rates applied in the Member States of the European Union. Situation at 1st January 2019”, https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/taxation/vat/how_vat_works/rates/vat_rates_en.pdf; FR – Ministère de la Transition écologique et solidaire, “Fiscalité des énergies”, <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/fiscalite-des-energies>; FR – Acórdão do TTJUE, no Processo C-384/01, *Commission v France*, 08.05.2003; HR – Ministry of Economy, Entrepreneurship and Crafts, “Tax and customs system”, <http://investcroatia.gov.hr/en/investment-guide/tax-and-customs-system/>; PT – Decreto-Lei n.º 60/2019.

32. **A maioria dos EMs da UE (20) aplicam a taxa normal de IVA (= > a 15%) à tributação dos fornecimentos, a nível nacional, de gás natural, de eletricidade e de GPL**, e nesses não existe diferenciação na aplicação de taxas de IVA, aplicadas ao gás natural e ao GPL. A nível do gás natural, uma minoria de EMs (6), aplicam taxas reduzidas de IVA.
33. A nível do GPL, três EMs (CY, LU, UK) aplicam uma taxa reduzida de IVA. A título ilustrativo, encontra-se previsto, nos termos do artigo 104.º-A da Diretiva 2006/112/CE, que Chipre beneficie de uma prerrogativa do direito europeu, em matéria de IVA, para botijas de gás. Nos restantes EMs (25), a tributação é feita através da aplicação da taxa normal de IVA.
34. Os regimes Francês e Português apresentam uma estrutura de tributação semelhante para o gás natural e a eletricidade, tributando de forma distinta uma componente fixa e outra variável (consumos).

2.3. Princípio da neutralidade concorrencial no âmbito do regime europeu do IVA

35. No contexto do presente documento, importa referir o Considerando 7 da Diretiva n.º 2006/112/CE, relativo ao princípio da neutralidade concorrencial: *“O sistema comum do IVA deverá, ainda que as taxas e isenções não sejam completamente harmonizadas, conduzir a uma neutralidade concorrencial, no sentido de que, no território de cada Estado-Membro, os bens e os serviços do mesmo tipo estejam sujeitos à mesma carga fiscal, independentemente da extensão do circuito de produção e de distribuição”*.
36. **Embora o CIVA, que transpõe a Diretiva citada, não preveja expressamente aquele princípio, existem diferentes normas em que o legislador expressa uma preocupação com a neutralidade concorrencial** na aplicação do Código^{24,25,26}. Fica expressa a sensibilidade do legislador para as situações em que a aplicação do CIVA seja suscetível de criar *“distorções concorrenciais”*, bem como a intenção de, face a tais distorções, intervir de forma a restabelecer um ambiente propício à concorrência no mercado.
37. **O princípio da neutralidade concorrencial encontra, ainda, suporte na jurisprudência do TJUE** a qual, em diferentes ocasiões, se refere à neutralidade fiscal, princípio este que contempla, num dos seus diferentes sentidos, o impacto concorrencial.

²⁴ Cf. Artigo 2.º, n.º 2 do CIVA (Incidência subjetiva), que dispõe que *“O Estado e demais pessoas coletivas de direito público não são, no entanto, sujeitos passivos do imposto quando realizem operações no exercício dos seus poderes de autoridade, (...) desde que a sua não sujeição não origine distorções de concorrência”*.

²⁵ Cf. Artigo 11.º do CIVA (Sujeição a imposto em caso de distorções da concorrência), que dispõe que *“O Ministro das Finanças pode determinar a sujeição a imposto de algumas das prestações de serviços referidas na alínea 34) do artigo 9.º [que se refere a cooperativas] quando a isenção ocasione distorções significativas de concorrência”*.

²⁶ Cf. Artigo 66.º do CIVA (Passagem compulsiva ao regime normal de tributação), que dispõe que *“Nos casos em que haja fundados motivos para supor que o regime especial de tributação previsto no artigo 60.º concede ao retalhista vantagens injustificadas ou provoca sérias distorções de concorrência, a administração fiscal pode, em qualquer altura, obrigá-lo ao regime normal de tributação”*.

38. Resulta, em suma, da jurisprudência do TJUE, que o referido princípio “*se opõe a que prestações de serviços semelhantes, que estão, portanto, em concorrência entre si, sejam tratadas de maneira diferente do ponto de vista do IVA*”. Assim, a título ilustrativo, referem-se os acórdãos *Zimmerman*²⁷, *Hong Kong Trade Development Council*²⁸ e *A OY*²⁹.
39. Neste contexto, refira-se, ainda, que a AdC teve já a oportunidade de analisar do impacto do princípio da neutralidade concorrencial, em sede de avaliação de impacto concorrencial de políticas públicas^{30,31}.

3. Implicações do Decreto-Lei nº 60/2019 no desenvolvimento da atividade de distribuição de gás

40. **No âmbito da avaliação do potencial do Decreto-Lei nº 60/2019 para distorcer a concorrência ao nível da atividade de distribuição de gás, é relevante analisar o impacto da medida no mercado.** Em particular, é relevante aferir a possibilidade de o diploma, ao introduzir níveis de tributação diferentes consoante o produto em causa, colocar em vantagem os distribuidores de gás natural (canalizado) em relação aos distribuidores de gás de petróleo liquefeito (GPL) canalizado e aos distribuidores de GPL em garrafa e, por isso, ter consequências negativas na concorrência.
41. **Nesse sentido, importa determinar se os consumidores consideram como alternativas efetivas as diferentes formas de distribuição de gás disponibilizadas pelos operadores: (i) distribuição de gás natural (canalizado); (ii) distribuição de GPL canalizado; e (iii) distribuição de GPL em garrafa.** A AdC já analisou essa matéria, nomeadamente no contexto de operações de concentração e de potenciais práticas restritivas da concorrência.
42. **Nesse âmbito, a AdC tem considerado que cada uma das formas de distribuição de gás disponibilizadas pelos operadores constitui um mercado do produto autónomo em relação às outras formas de distribuição de gás**³², em linha com a prática decisória da CE³³. De um modo geral, essa conclusão é fundamentada com base nos seguintes argumentos:
- política (pública) de estímulo à introdução e à expansão do gás natural;
 - significativos custos de mudança de forma de distribuição de gás a incorrer pelos consumidores, devido aos diferentes equipamentos e/ou infraestruturas necessários para a utilização de cada uma das fontes de energia em causa;
 - consideráveis custos de disponibilização de mais uma forma de distribuição de gás a incorrer pelos operadores, devido aos diferentes requisitos ao nível da produção, do

²⁷ Cf. Acórdão do TJUE, de 15.11.2012, no processo C-174/11, *Zimmermann*, ECLI:EU:C:2012:716, n.ºs 46-48.

²⁸ Cf. Acórdão do TJUE, de 1.4.1982, no processo C-89/81, *Hong Kong Trade Development Council*, ECLI:EU:C:1982:121, n.º 6 (tradução nossa).

²⁹ Cf. Acórdão do TJUE, de 19.7.2012, no processo C-33/11, *A Oy*, ECLI:EU:C:2012:482, n.ºs 32 e 33.

³⁰ Cf. “*Recomendação da AdC relativa à tributação, em sede de IVA, das prestações de serviços de acupuntura por profissionais de terapias não convencionais e por médicos*”, de 9 de junho de 2016. Disponível em http://www.concorrancia.pt/vPT/Estudos_e_Publicacoes/Recomendacoes_e_Pareceres/Documents/Recomenda%C3%A7%C3%A3o%20APPA.pdf

³¹ Cf. “*Liberalização do Setor Postal. Principais questões concorrenciais*”, junho de 2010. Disponível em http://www.concorrancia.pt/SiteCollectionDocuments/Estudos_e_Publicacoes/Comunicacoes_Electronicas/03_Relatorio_sector_postal.pdf

³² Ver, a título exemplificativo, as seguintes decisões da AdC respeitantes a operações de concentração: (i) decisão, de 27 de setembro de 2019, relativa à Operação Ccent nº 39/2017; (ii) decisão, de 15 de novembro de 2018, relativa à Operação Ccent nº 43/2018; (iii) decisão, de 1 de junho de 2017, relativa à Operação Ccent nº 14/2017; (iv) decisão, de 23 de março de 2017, relativa à Operação Ccent nº 2/2017; e (v) decisão, de 15 de Outubro de 2015, relativa à Operação Ccent nº 40/2015.

Ver, a título exemplificativo, as seguintes decisões da AdC respeitantes a potenciais práticas restritivas da concorrência: (i) decisão, de 4 de maio de 2017, relativa ao Processo PRC-2015/04; e (ii) decisão, de 29 de janeiro de 2015, relativa ao Processo PRC-2011/13.

³³ Ver, a título exemplificativo, as seguintes decisões da CE respeitantes a operações de concentração: (i) decisão, de 8 de janeiro de 2015, relativa ao Processo M.7473; (ii) decisão, de 24 de setembro de 2014, relativa ao processo M.7311; e (iii) decisão, de 31 de outubro de 2008, relativa ao processo M.5005.

armazenamento, da distribuição e da comercialização necessários para disponibilizar cada uma dessas fontes de energia; e

- ausência de uma rede de distribuição de gás natural em diversas regiões do país, impossibilitando os consumidores localizados nas mesmas de mudar para essa forma de distribuição de gás.

43. **Todos esses fatores são pertinentes, também, na análise de impacto do Decreto-Lei nº 60/2019 na atividade de distribuição de gás.**

44. Com efeito, o impacto da medida em apreço em termos do seu potencial para distorcer a concorrência ao nível da atividade de distribuição de gás depende, em larga medida, da extensão da sobreposição das opções em termos geográficos e enquanto alternativas para os consumidores, do preço relativo da disponibilização de gás natural face ao GPL canalizado e ao GPL em garrafa, da alteração nesse preço relativo resultante da medida, e dos custos de mudança enfrentados pelos consumidores.

45. Note-se contudo, a ausência de informação disponível que viabilize uma análise cabal destes fatores e, como tal, do potencial impacto da medida em termos da concorrência no mercado.

46. Sem prejuízo, tecem-se algumas considerações a respeito destes fatores, tendo por base a informação publicamente disponível, passíveis de contribuir para um maior esclarecimento do eventual impacto da medida no mercado.

3.1. Utilização das fontes de energia pelos consumidores

47. **O gás natural, o GPL canalizado e o GPL em garrafa respondem, de um modo geral, às mesmas necessidades energéticas dos consumidores**, sem prejuízo de terem características técnicas e físico-químicas diferentes. As principais dessas necessidades são: (i) no caso de habitações, a confeção de alimentos, o aquecimento de águas sanitárias e o aquecimento do ambiente; e (ii) no caso de unidades comerciais e industriais, a prestação de serviços e a produção de bens a disponibilizar aos consumidores.

3.2. Cobertura geográfica das redes de distribuição

48. **O GPL em garrafa é distribuído em todo o país**, o que decorre, em larga medida, de ser disponibilizado ao consumidor no formato de embalagem, ao contrário do gás natural e do GPL canalizado, cuja distribuição é efetuada através de uma rede e de ramais infraestruturais de transporte de energia. A extensão dessa rede de distribuição faz com que, para vários consumidores e, em particular, para consumidores localizados em locais remotos, isolados ou dispersos, o GPL em garrafa seja a única fonte de energia disponível a um custo acessível³⁴.

49. **A rede de distribuição do GPL canalizado é expectável ter, também, uma extensão significativa ao longo de todo o país**. A ausência de informação sistematizada sobre a abrangência dessa rede inviabiliza o conhecimento do nível exato da sua cobertura geográfica. Contudo, o GPL foi a primeira energia canalizada a ser distribuída em Portugal, tendo o início da implementação do projeto do gás natural ocorrido, apenas, em 1994, com o início da construção do gasoduto de alta pressão entre Setúbal e Braga³⁵. Como tal, é razoável assumir que o GPL canalizado é distribuído nas mais diversas regiões do país.

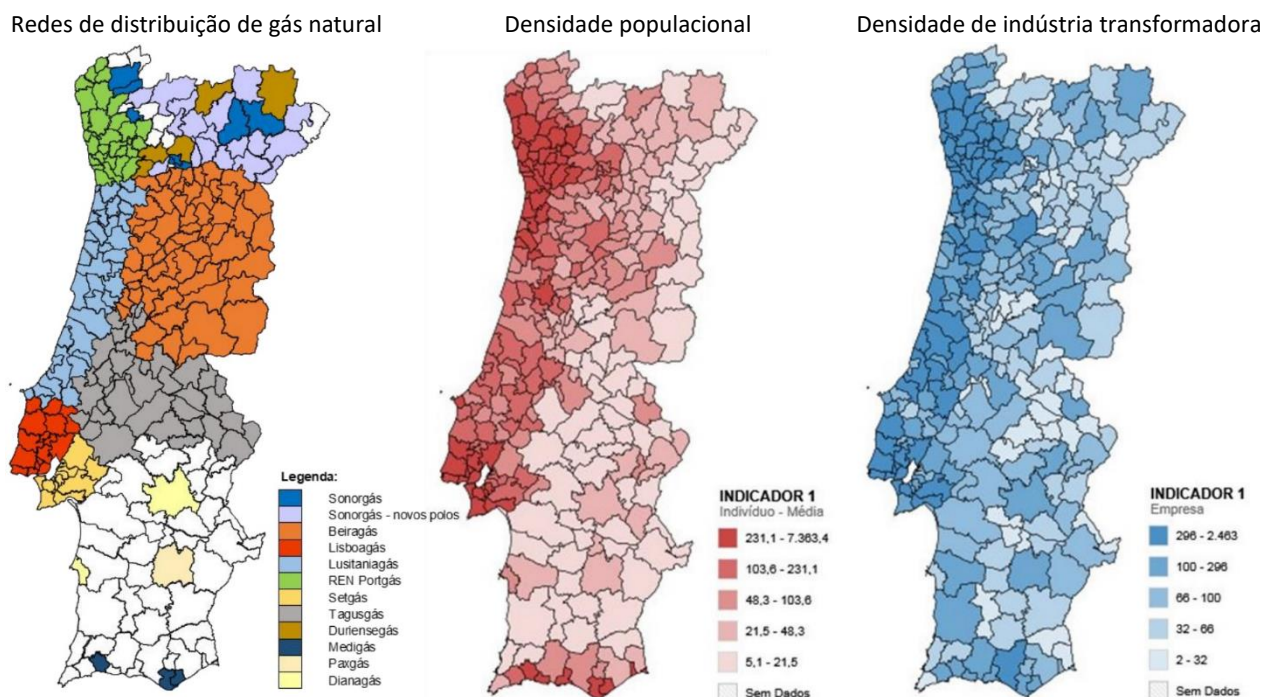
50. **Já a rede de distribuição de gás natural localiza-se, exclusivamente, no Continente e, em larga medida, nas zonas com mais população e com maior presença da indústria transformadora** (ver Figura 1). Em 2017, as concessões e licenças de distribuição de gás natural compreendiam cerca de

³⁴ Ver Associação Portuguesa de Empresas Petrolíferas (APETRO) (2017), “Informação nº 60 – As diferenças entre o gás natural e os GPL”.

³⁵ Ver Pereira, Alfredo Marvão (2016), “Os investimentos públicos em Portugal”, Fundação Francisco Manuel dos Santos.

93% da população residente no Continente e cerca de 72% da superfície desse território³⁶. No mesmo ano, os municípios dotados de uma rede de distribuição de gás natural abarcavam cerca de 85% dos residentes no Continente e cerca de 41% da superfície do mesmo território³⁷.

Figura 1. Concelhos abrangidos pelas redes de distribuição de gás natural e respetivas densidade populacional e densidade de indústria transformadora em 2017



Fonte: Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos (ERSE) (2018), "Parecer – Propostas de Planos de Desenvolvimento e Investimento das Redes de Distribuição de Gás Natural para o período 2019-2023 (PDIRD-GN 2018)".

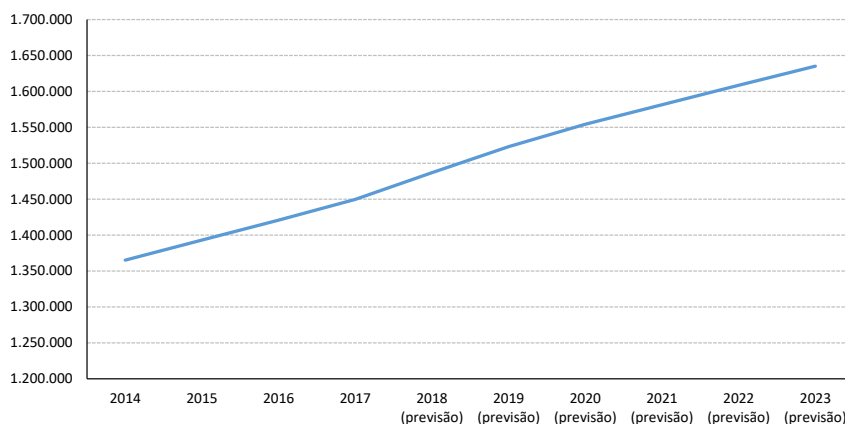
51. **Sem prejuízo, uma parte significativa da população residente nos municípios com rede de distribuição de gás natural não tem acesso a ou não utiliza essa forma de energia.** De facto, em 2017, os pontos de abastecimento em baixa pressão com consumo anual inferior ou igual a 10.000 m³ representavam apenas cerca de 25% das habitações domésticas³⁸.
52. **Sendo o panorama descrito meramente estático, deve realçar-se que os planos dos operadores preveem que, entre 2017 e 2023, o número de consumidores de gás natural com esse nível de consumo aumente cerca de 13%** (ver Figura 2), em resultado do aumento da utilização das infraestruturas já existentes e da ampliação da cobertura geográfica das redes.

³⁶ Fonte: ERSE (2018), "Parecer – Propostas de Planos de Desenvolvimento e Investimento das Redes de Distribuição de Gás Natural para o período 2019-2023 (PDIRD-GN 2018)".

³⁷ *Idem.*

³⁸ *Idem.*

Figura 2. Evolução do número de pontos de abastecimento de gás natural em baixa pressão com consumo anual inferior ou igual a 10.000 m³



Fonte: Propostas de Plano de Desenvolvimento e Investimento das Redes de Distribuição de Gás Natural para o período 2019-2023 (PDIRD-GN 2018), elaboradas pelos operadores dessas redes.

53. **Em qualquer caso, o GPL em garrafa tem sido e deve continuar a ser a forma de distribuição de gás com maior relevância na satisfação das necessidades dos consumidores domésticos.** De acordo com a informação mais recente disponível, no Continente, em 2010, cerca de 70% dos alojamentos que utilizavam gás (2.503.204 alojamentos) utilizavam GPL em garrafa, cerca de 21% dos mesmos alojamentos estavam ligados a uma rede de gás natural e cerca de 10% desses alojamentos tinham ligação a uma rede de GPL canalizado, existindo, em alguns alojamentos, a utilização simultânea de gás canalizado e GPL em garrafa³⁹. A evolução do número consumidores domésticos de gás natural verificada desde então não terá sido suficiente para alterar significativamente essa relevância do GPL em garrafa⁴⁰.
54. **Nesse contexto, o impacto do Decreto-Lei nº 60/2019 na concorrência ao nível da atividade de distribuição de gás difere consoante as regiões, à data de entrada em vigor do diploma, serem ou não dotadas de rede de distribuição de gás natural.**
55. **No caso das regiões não dotadas de rede de distribuição de gás natural, a medida não tem um impacto direto (estático) do ponto de vista da concorrência e, também, do ponto de vista do bem-estar dos consumidores, já que não implica qualquer alteração ao nível das opções de gás disponibilizadas aos consumidores, nem do seu preço relativo.**
56. **Sem prejuízo, numa perspetiva dinâmica, a medida, ao alterar os preços relativos das diferentes opções de fornecimento, aumentando a competitividade do gás natural face às restantes opções, pode gerar um aumento da procura de gás natural e, consequentemente, estimular uma expansão das redes de distribuição de gás natural, nomeadamente para regiões do país nas quais não previam estar presentes na ausência da medida. Esse efeito não é, contudo, imediato, já que exige recursos (em particular, ao nível financeiro e de tempo) significativos.**
57. A este respeito, importa ainda referir os resultados empíricos que indiciam a existência de uma correlação negativa forte entre o consumo de GPL e a cobertura geográfica dessas redes. Em particular, entre 2000 e 2007, o aumento da cobertura geográfica das redes de distribuição de gás natural aparenta ter sido um dos principais fatores responsáveis pela diminuição da procura de GPL, que foi superior nos concelhos que, em 2001, passaram a ter acesso a uma rede de gás natural em relação aos concelhos que, até 2007, não tiveram acesso a uma das redes em causa⁴¹.

³⁹ Fonte: INE e DGEG (2011), "Inquérito ao consumo de energia no sector doméstico – 2010".

⁴⁰ Ver AdC (2017), "A Indústria do Gás de Petróleo Liquefeito em Garrafa em Portugal Continental".

⁴¹ Ver AdC (2009), "Análise aprofundada sobre os sectores dos combustíveis líquidos e do gás engarrafado em Portugal".

58. **No caso das regiões já dotadas de rede de distribuição de gás natural, a medida pode alterar a posição competitiva das diferentes opções para fornecimento de gás disponíveis aos consumidores.** A medida pode reduzir a propensão à mudança dos consumidores de gás natural para outras opções, nomeadamente o GPL. A medida pode, também, tornar os consumidores que, mesmo tendo acesso a gás natural, utilizavam GPL mais propensos a mudar para o gás natural. Com efeito, nas regiões do país dotadas de redes de distribuição de gás natural e, também, de GPL, o Decreto-Lei nº 60/2019 traduz-se numa diminuição do preço relativo do gás natural face às outras formas de energia, atribuindo-lhe uma vantagem competitiva em termos de preço face às mesmas.

3.3. Preços relativos aplicáveis às fontes de energia disponibilizadas aos consumidores e custos de mudança

59. **O Decreto-Lei nº 60/2019 traduz-se na diminuição da fatura paga pelos consumidores de gás natural em baixa pressão com consumo anual inferior ou igual a 10.000 m³, ao implicar a diminuição da taxa do IVA aplicável à componente fixa das tarifas de acesso às redes nesses fornecimentos, da taxa normal⁴² para a taxa reduzida⁴³.**
60. **Por outro lado, o Decreto-Lei nº 60/2019 não tem impacto no preço de GPL**, uma vez que não implica a alteração a taxa do IVA aplicável aos preços da disponibilização dessa fonte de energia, que continua a ser a taxa normal.
61. A alteração introduzida pela medida em termos de competitividade acrescida do gás natural depende (i) do peso da componente fixa das tarifas de acesso às redes no custo total incorrido pelos consumidores com o consumo dessa energia; e (ii) da relação, antes da entrada em vigor do diploma, entre o preço da disponibilização de gás natural e os preços associados à disponibilização de GPL.
62. Sem prejuízo de não se dispor de informação sobre o peso da componente fixa das tarifas de acesso às redes de distribuição de gás no custo total suportado pelos consumidores, referem-se alguns elementos relativos à sua dimensão.
63. Em 1 de junho de 2018, a ERSE divulgou que o consumidor médio no conjunto de consumidores de gás natural em baixa pressão com consumo anual inferior ou igual a 500 m³ tinha uma fatura média mensal de 12,38 €, excluindo IVA⁴⁴.
64. Em 6 de dezembro de 2017, a ADENE – Agência para a Energia divulgou que os consumidores de energia no Continente inquiridos em abril e maio de 2017 referiram que o seu gasto mensal em gás era de cerca de 30,40 €⁴⁵.
65. Já o valor mensal da componente fixa das tarifas de acesso à rede da LisboaGás GDL – Sociedade Distribuidora de Gás Natural de Lisboa, S.A. (Lisboagás)⁴⁶ situou-se, em 2019, entre 1,79 € e 4,41 €, excluindo IVA⁴⁷. Note-se que é sobre esta componente que incidirá a redução da taxa de IVA.
66. **No que respeita à relação, antes da entrada em vigor do Decreto-Lei nº 60/2019, entre o preço da disponibilização de gás natural e os preços associados à disponibilização de GPL, a medida agrava**

⁴² Atualmente, a taxa normal do IVA assume o valor de 23% no Continente, que é a única região do país de interesse para efeitos da análise constante do presente documento, já que a rede de distribuição de gás natural localiza-se, exclusivamente, no Continente (ver parágrafo 50).

⁴³ Atualmente, a taxa reduzida do IVA assume o valor de 6% no Continente, que é a única região do país de interesse para efeitos da análise constante do presente documento, já que a rede de distribuição de gás natural localiza-se, exclusivamente, no Continente (ver parágrafo 50).

⁴⁴ Fonte: ERSE (2018), “Tarifa social no gás natural em 2018-2019 – Exemplo numérico e perguntas frequentes”.

⁴⁵ Fonte: ADENE (2017), “Apresentação de resultados – Estudo de opinião no âmbito de uma campanha de sensibilização e promoção da eficiência energética na habitação particular”.

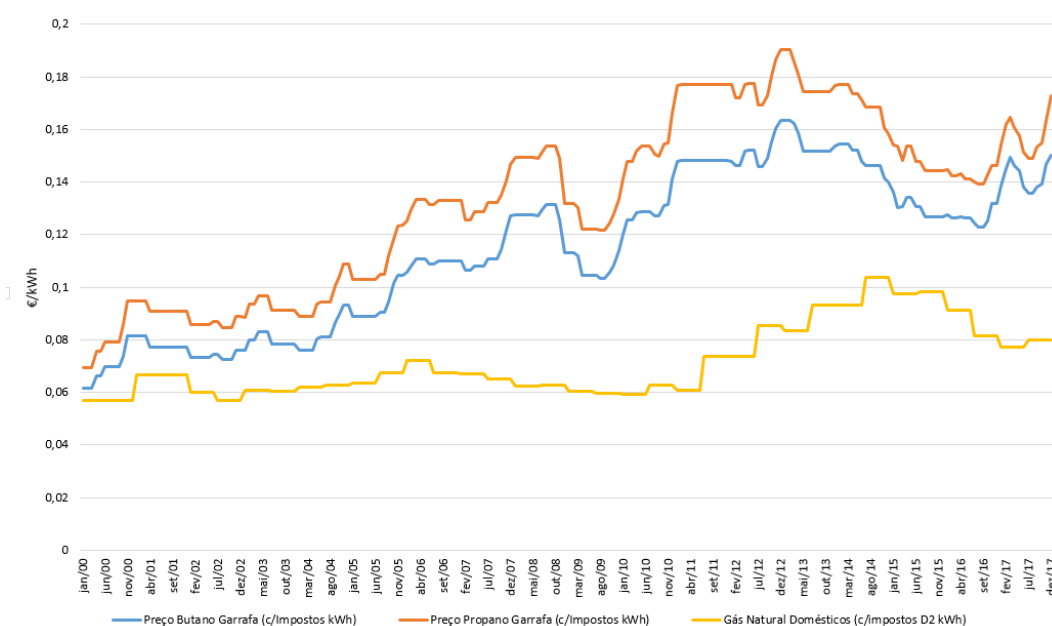
⁴⁶ A LisboaGás foi, em 2017, o distribuidor de gás natural com o maior número de pontos de abastecimento em baixa pressão com consumo anual inferior ou igual a 10.000 m³, detendo cerca de 37% desses pontos de abastecimento (fonte: propostas de PDIRD-GN 2018).

⁴⁷ Fonte: Página da *Internet* da LisboaGás (consultada em 15 de julho de 2019).

a desvantagem, em termos de custo para os consumidores, que o GPL canalizado e o GPL em garrafa afiguram ter em relação ao gás natural.

67. Não existindo informação relativa ao custo médio incorrido pelos consumidores abrangidos pela medida, refira-se contudo que a política pública de estímulo à introdução e à expansão do gás natural foi identificada pela AdC como um dos principais motivos para a maioria dos consumidores de gás natural não considerar o GPL canalizado como uma alternativa efetiva a essa forma de energia⁴⁸.
68. Ainda que não se possam comparar de forma linear os preços dos diferentes tipos de fornecimento de gás, nomeadamente devido a diferenças de conteúdo energético, ilustra-se, na figura *infra*, a evolução dos preços do gás natural face ao gás propano e ao gás butano⁴⁹.

Figura 3. Evolução dos preços, com impostos, em €/kWh, do butano e do propano em garrafa e do gás natural



Fonte: DGEG; Eurostat.

69. É, ainda, de notar que entre, pelo menos, 2001 e 2007, o preço de GPL em garrafa tem sido reportado como sendo superior nos concelhos localizados no Sul do país⁵⁰. É, precisamente, no Sul do país que a rede de distribuição de gás natural é mais incipiente⁵¹ e, como tal, nessas regiões, os consumidores têm acesso a menos uma alternativa.
70. Por fim, refira-se que o impacto da medida em apreço poderá ser ainda limitado pela presença de custos de mudança, nomeadamente atendendo às diferenças ao nível de equipamentos e/ou infraestruturas necessários para a utilização de cada uma das fontes de energia em causa. A relevância destes custos, e o seu impacto em termos de mitigar a substituibilidade entre as fontes de energia alternativas, foi já destacada pela AdC no contexto da delimitação de mercados relevantes em sede de controlo de concentrações e práticas restritivas da concorrência. Esses custos integraram as razões para a conclusão de que as diferentes formas de distribuição de gás constituíam mercados relevantes autónomos para efeitos da avaliação jusconcorrencial em causa.

⁴⁸ Ver decisão da AdC, de 4 de maio de 2017, relativa ao Processo PRC-2015/04.

⁴⁹ Ver: (i) AdC (2017), “A Indústria do Gás de Petróleo Liquefeito em Garrafa em Portugal Continental”; e (ii) APETRO (2017), “Informação nº 60 – As diferenças entre o gás natural e os GPL”.

⁵⁰ <https://www.poupenabotija.pt/>.

⁵¹ Ver Figura 1.

71. Também no relatório da AdC, de março de 2017, “A Indústria do Gás de Petróleo Liquefeito em Garrafa em Portugal Continental”, se conclui que “[e]xiste assim uma parte da procura de GPL em garrafa que não pode migrar para o gás natural, seja devido a custos de mudança, seja devido à impossibilidade de aceder a essa fonte de energia alternativa”.

4. Conclusão

72. Incumbe à AdC, nos termos dos seus Estatutos⁵², fomentar a adoção de práticas que promovam a concorrência e a generalização de uma cultura de concorrência junto dos agentes económicos e do público em geral e, também, contribuir para o aperfeiçoamento do sistema normativo Português em todos os domínios que possam afetar a livre concorrência.
73. Ainda, neste contexto, importa reafirmar da necessidade de que medidas públicas, designadamente em matéria de IVA, se pautem pelo princípio da neutralidade concorrencial, princípio firmado no direito europeu, acolhido pela jurisprudência dos tribunais europeus, e já afirmado por esta Autoridade, no sentido de que o referido princípio se opõe a que prestações de serviços que estejam em concorrência sejam tratadas de maneira diferente do ponto de vista do IVA.
74. Da análise desenvolvida, alguns elementos concorrem para limitar o impacto da medida em termos de fluxos de clientes e concorrência, nomeadamente, a cobertura geográfica da rede de gás natural, a existência de custos à mudança e o posicionamento relativo atual do preço das diferentes opções para fornecimento de gás.
75. Contudo, a quantificação do seu impacto coloca desafios importantes, quer em face da complexidade da análise, quer da escassez de informação disponível, que assim não permitem uma avaliação cabal do impacto na concorrência da medida em causa.
76. Assim, **não é possível excluir a possibilidade de o Decreto-Lei nº 60/2019 ter algum efeito na competitividade das diferentes atividades de distribuição de gás**, por introduzir níveis de tributação diferentes consoante o produto em causa.

22 de julho de 2019

⁵² Aprovados pelo Decreto-Lei nº 125/2014.