

AS TAXAS: ESTRUTURA E REGIME

CEJ – Acção de Formação Contínua | 06.04.2018

Suzana Tavares da Silva | FDUC

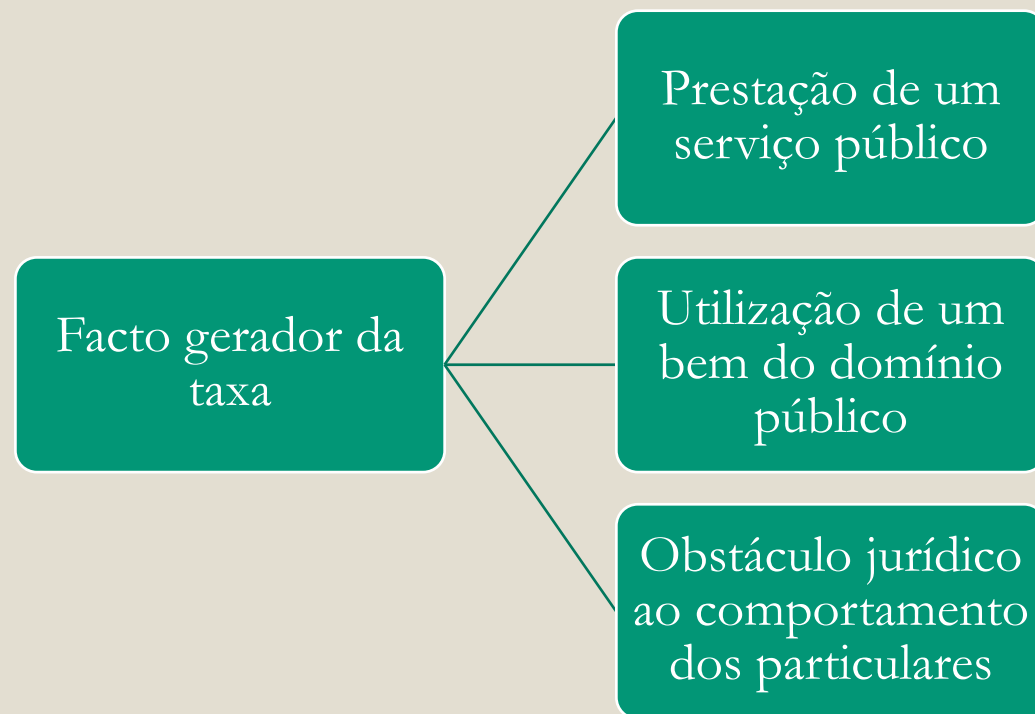
CONCEITO DE TAXA

CONCEITO DE TAXA

A recepção pela lei de um conceito doutrinal

Artigo 4.º da LGT (Pressupostos dos tributos)

2 - As taxas assentam na **prestação concreta de um serviço público**, na **utilização de um bem do domínio público** ou na **remoção de um obstáculo jurídico ao comportamento dos particulares**.



CLASSIFICAÇÃO TRADICIONAL DOS FACTOS TRIBUTÁRIOS

Utilização
privativa do
domínio
público

Aproveitamento **exclusivo ou especial** de um bem público (e/ou privado?)

Valor **juridicamente equivalente** àquele uso

Prestação de
um serviço
público

Prestação individualizada de um serviço de natureza administrativa (pode utilizar-se aqui o critério do direito tributário, reservando o conceito de serviço público aos serviços praticados por *organismo de direito público* na qualidade de autoridade pública?) – artigo 2.º/3 CIVA)

Valor juridicamente equivalente à utilidade retirada do serviço e que deve contribuir para custear o serviço (custos incorridos = custo total – custo do funcionamento zero)

Remoção de
um obstáculo
jurídico

Emissão de um acto ou realização de uma actividade habilitadora, autorizadora ou licenciadora

Valor juridicamente equivalente à utilidade retirada da remoção do obstáculo jurídico

A jurisprudência do TC nesta matéria: “a duradoura obrigação de suportar uma actividade (*pati*)” e a sua aparente “reversão” pela jurisprudência mais recente.

OS FACTOS GERADORES DAS TAXAS MUNICIPAIS

Artigo 6.º do RGTAL (Incidência objectiva)

1 - As taxas municipais incidem sobre **utilidades prestadas aos particulares** ou **geradas pela actividade dos municípios**, designadamente:

- a) Pela realização, manutenção e reforço de infra-estruturas urbanísticas primárias e secundárias;
- b) Pela concessão de licenças, prática de actos administrativos e satisfação administrativa de outras pretensões de carácter particular;
- c) Pela utilização e aproveitamento de bens do domínio público e privado municipal;
- d) Pela gestão de tráfego e de áreas de estacionamento;
- e) Pela gestão de equipamentos públicos de utilização colectiva;
- f) Pela prestação de serviços no domínio da prevenção de riscos e da protecção civil;
- g) Pelas actividades de promoção de finalidades sociais e de qualificação urbanística, territorial e ambiental;
- h) Pelas actividades de promoção do desenvolvimento e competitividade local e regional.

2 - As taxas municipais podem também incidir sobre a **realização de actividades dos particulares geradoras de impacto ambiental negativo**.

3 - As taxas das freguesias incidem sobre **utilidades prestadas aos particulares** ou **geradas pela actividade das freguesias**, designadamente:

- a) Pela concessão de licenças, prática de actos administrativos e satisfação administrativa de outras pretensões de carácter particular;
- b) Pela utilização e aproveitamento do domínio público e privado das freguesias;
- c) Pela gestão de equipamento rural e urbano;
- d) Pelas actividades de promoção do desenvolvimento local.

OS FACTOS GERADORES DAS TAXAS MUNICIPAIS

Taxas inerentes às operações urbanísticas - RJUE

Artigo 116.º | Taxa pela realização, manutenção e reforço de infra-estruturas urbanísticas

- 1 - A emissão dos alvarás de licença e autorização de utilização previstas no presente diploma estão sujeitas ao pagamento das taxas a que se refere a alínea *b)* do artigo 6.º da Lei n.º 53-E/2006, de 29 de Dezembro, alterada pelas Leis n.ºs 64-A/2008, de 31 de Dezembro, e 117/2009, de 29 de Dezembro.
- 2 - A emissão do alvará de licença e a comunicação prévia de loteamento estão sujeitas ao pagamento das taxas a que se refere a alínea *a)* do artigo 6.º da Lei n.º 53-E/2006, de 29 de Dezembro, alterada pelas Leis n.ºs 64-A/2008, de 31 de Dezembro, e 117/2009, de 29 de Dezembro.
- 3 - A emissão do alvará de licença e a comunicação prévia de obras de construção ou ampliação em área não abrangida por operação de loteamento estão igualmente sujeitas ao pagamento da taxa referida no número anterior.
- 4 - A emissão do alvará de licença parcial a que se refere o n.º 6 do artigo 23.º está também sujeita ao pagamento da taxa referida no n.º 1, não havendo lugar à liquidação da mesma aquando da emissão do alvará definitivo.
- 5 - Os projectos de regulamento municipal da taxa pela realização, manutenção e reforço de infra-estruturas urbanísticas devem ser acompanhados da fundamentação do cálculo das taxas previstas, tendo em conta, designadamente, os seguintes elementos:
 - a) Programa plurianual de investimentos municipais na execução, manutenção e reforço das infra-estruturas gerais, que pode ser definido por áreas geográficas diferenciadas;
 - b) Diferenciação das taxas aplicáveis em função dos usos e tipologias das edificações e, eventualmente, da respectiva localização e correspondentes infra-estruturas locais.
- 6 - [Revogado].

- **Taxa pela remoção do obstáculo jurídico e/ou situações de sujeição e/ou deveres de inspecção e fiscalização na jurisprudência do TC**
- **Ac. do TC n.º 177/2010 (taxa de publicidade)** – considera que a remoção do obstáculo jurídico (afixação de publicidade em espaço privado) gera “a duradoura obrigação (para o município) de suportar uma actividade que, embora respeitando os deveres impostos pela lei da publicidade, interfere permanentemente com a conformação de um bem público”, e ainda um benefício económico em zona privada “que se projecta sobre a esfera pública provocando mudanças qualitativas na percepção e no gozo do espaço público por parte de todos os que nele se movem” – este é um novo facto que deve justificar a actualização do conceito de taxa;
- **Ac. do TC n.º 581/2012 e Ac. do TC n.º 316/2014 (taxas dos postos de combustíveis inteiramente localizados em terrenos privados)** – considera que “o tributo pode ser caracterizado como contrapartida de uma actividade administrativa gerada pela instalação de postos de abastecimento de combustíveis, ainda que em propriedade privada, em virtude do dever permanente e específico de fiscalização dos postos de abastecimento de combustíveis imposto pela lei aos municípios” (“*contrapartida de um serviço público*” provocado pelo sujeito passivo, que se traduzia numa pluralidade de prestações administrativas cuja efectividade pode ser *presumida* a partir do dever legal dos municípios de fiscalização da actividade”) e que “contrapartida da permissão do exercício da actividade de exploração de postos de abastecimento de combustíveis, em virtude da qual o município se obriga perante o sujeito passivo a tolerar uma actividade que interfere a título permanente no gozo de determinados bens públicos, como o ambiente, o urbanismo, o ordenamento do território ou a gestão do tráfego”;

QUESTÕES RECENTES

- Taxa pela remoção do obstáculo jurídico e/ou situações de sujeição e/ou deveres de inspeção e fiscalização na jurisprudência do TC
- Acórdão do TC n.º 33/2018 [taxa municipal por «armazenamento de produtos de petróleo (depósitos subterrâneos) município de Oeiras] – considera que
- o tributo apreciado no Acórdão n.º 316/2014 incidia sobre a titularidade de «equipamento de abastecimento de combustíveis líquidos», fixando um valor por cada unidade de abastecimento e um valor suplementar variável consoante os equipamentos estivessem instalados em domínio público ou em propriedade privada. O tributo criado pelo Município de Oeiras, por outro lado, insere-se numa constelação tributária em matéria de «unidades de abastecimento de combustível e tomadas de ar» que compreende vários tributos incidentes sobre diferentes parcelas ou equipamentos de um posto de abastecimento de combustíveis.
- Por isso “a desagregação da «unidade de abastecimento de combustível» em diversos componentes, sobre os quais incidem tributos autónomos, torna inviável a transposição para este caso dos fundamentos do Acórdão n.º 316/2014”

- Taxa pela remoção do obstáculo jurídico e/ou situações de sujeição e/ou deveres de inspecção e fiscalização na jurisprudência do TC
 - Acórdão do TC n.º 33/2018 [taxa municipal por «armazenamento de produtos de petróleo (depósitos subterrâneos) município de Oeiras] – considera que
 - “Não há, na verdade, nenhuma *prestação administrativa*, ainda que meramente hipotética, especificamente associada à componente «depósitos subterrâneos» de uma unidade de abastecimento de combustíveis. Na medida em que pretenda revestir forma comutativa, um tributo com tal incidência objectiva não pode deixar de se ter por arbitrário; a prestação administrativa *não chega a ser presumida*, sendo simplesmente *ficcionada*”
 - um tributo cuja finalidade exclusiva é a de orientar comportamentos não é, por definição, um tributo comutativo, visto que não é cobrado como contrapartida de uma prestação administrativa aproveitada ou provocada pelo sujeito passivo. Refira-se ainda que, *prima facie*, não é discernível qualquer razão extrafiscal para tributar *especificamente* o armazenamento subterrâneo de combustíveis, no contexto da tributação dos postos de abastecimento em que aqueles se inserem.
 - pode o mesmo, ainda assim, constituir uma *contribuição* e não um imposto **mas** as diferenças de regime constitucional, em matéria de competência para a respectiva criação, entre contribuições e impostos, pode porventura ser-se levado a pensar que a eventual qualificação do tributo em causa nos presentes autos como contribuição é suficiente para evitar um juízo de inconstitucionalidade orgânica. **Porém**, tal conclusão revela-se inexacta, pelas razões aduzidas no recentíssimo Acórdão n.º 848/2017, no qual o Tribunal Constitucional declarou inconstitucionais, com força obrigatória geral, as normas respeitantes à criação, pelo Município de Lisboa, da denominada Taxa Municipal de Protecção Civil.

QUESTÕES RECENTES

- **Taxa Municipal de protecção civil**

Artigo 6.º do RGTAL (Incidência objectiva)

f) Pela prestação de serviços no domínio da prevenção de riscos e da protecção civil;

- Acórdão n.º 418/2017 (Acórdãos do TC n.º 611/2017 e n.º 17/2018) (TMPC Gaia)
- Acórdão n.º 848/2017 (TMPC de Lisboa)
- Ac. do TC n.º 34/2018 (TMPC de Setúbal)

FUNDAMENTOS PARA A INCONSTITUCIONALIDADE DA TMPC

Comuns a todos

- “a “construção” justificativa consistente na agregação em bruto de toda a actividade municipal de protecção civil a título de prestação não pode esconder que, desse modo, se ficciona, artificialmente, uma prestação concreta com base num conjunto indiferenciado de actos sem destinatários individualizados que se reconduzem a uma actividade abstracta, sendo certo que o mesmo método – separar uma determinada área de actividade de uma pessoa colectiva pública, calcular os seus custos e fazê-los reflectir (ainda que parcialmente, mas em bloco) sobre um conjunto maior ou menor de sujeitos”
- “elementos que são dificilmente compatibilizáveis com a estrutura bilateral da taxa:
 - descrição muito genérica e abrangente do conjunto das actividades de protecção civil;
 - a “identificação dos processos” que “conduzem a serviços” ligados à protecção civil como (alegada) expressão de um nexo entre prestações;
 - a agregação indiscriminada dos custos da globalidade dos serviços de protecção civil e a distribuição praticamente arbitrária desses custos por categorias de sujeitos passivos”
- apesar de a Lei n.º 27/2006 cometer a actividade de protecção civil também às autarquias locais (cf. artigo 1.º, n.º 1), daí obviamente se não segue que, por força dessa atribuição, os municípios passem a dispor da faculdade de prover ao financiamento dos recursos implicados na respectiva prossecução nos termos em que o Estado se encontra constitucionalmente autorizado a fazê-lo — isto é, mediante o lançamento, através de lei parlamentar, de tributos destinados a custear prestações genéricas e indivisíveis que tenham como beneficiária toda a respectiva colectividade

FUNDAMENTOS PARA A INCONSTITUCIONALIDADE DA TMPC

No caso de Lisboa

- “apresenta uma estrutura análoga ao IMI”
- “o tributo não assenta na correlação económica das prestações (...), mas sim (e inequivocamente) na capacidade contributiva dos sujeitos passivos, revelada pela titularidade do direito sobre os prédios”
- “não apresenta uma base objectiva para se poder afirmar que é a propriedade, por si, que determina ou potencia os gastos municipais”
- “carácter extremamente difuso (na verdade, impossível de traçar) da relação entre a titularidade dos prédios e as prestações no âmbito da protecção civil a que (alegadamente) dá causa, ou da relação entre tais prestações e o respectivo “benefício” para os titulares do património imobiliário”

No caso de Setúbal

- independentemente do risco acrescido de necessidade de intervenção dos serviços de protecção civil que certo tipo de prédios, infra-estruturas ou actividades possa representar, a TMPC de Setúbal não aparece nem se determina em função desse risco concreto;
- a receita através dela estimada angariar, destina-se genericamente a financiar os recursos despendidos pelo município com o serviço público de protecção civil e socorro e a prover indistintamente às necessidades financeiras do Município, naquele seu específico âmbito de actividade.
- o facto tributário gerador da TMPC de Setúbal não ser o risco causado por certos imóveis, infra-estruturas ou actividades, mas antes a respectiva titularidade ou prossecução

A MERA ANULABILIDADE DAS LIQUIDAÇÕES DE TAXAS EFECTUADAS AO ABRIGO DE REGULAMENTOS DE TAXAS DECLARADOS NULOS

Acórdão do TC [n.º 156/2017](#) - não julgar inconstitucional os artigos 1.º, n.º 4, da Lei n.º 1/87, de 6 de Janeiro, e 2.º, n.º 4, da Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto [hoje artigo 4.º/2 da Lei n.º 73/2013, de 3 de Setembro, que estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais] quando interpretados no sentido de que *a nulidade não atinge “os actos de liquidação dos tributos aí mencionados, mas antes as deliberações que determinaram o seu lançamento”*.

Estava em causa o facto de a taxa de urbanização haver sido liquidada pela Câmara Municipal de Porto em 18 de Agosto de 1999 e o respectivo pagamento realizado em 20 de Maio de 1999, a circunstância de o Regulamento ao abrigo do qual tal liquidação foi levada a cabo ser inválido – o que resulta do facto de o mesmo ter sido julgado inconstitucional num caso concreto, em sede de fiscalização concreta da constitucionalidade, através do Acórdão n.º 220/2001, de 22 de Maio –, deverá importar a mera anulabilidade daquele acto de liquidação, com a consequente possibilidade de invocação da invalidade que lhe corresponde apenas dentro do prazo de impugnação judicial dos actos anuláveis ou, em caso de cobrança coerciva, até ao termo do prazo de oposição à execução fiscal.

Haveria sempre lugar ao pedido de revisão!!!

Haveria lugar ao pagamento de juros indemnizatórios?

TAXAS E PRIVATIZAÇÃO

O caso dos emolumentos

- Acórdão do TC n.º 115/2002 os montantes devidos a título de emolumentos notariais pela elaboração de uma escritura pública como *taxa*, apreciando a licitude da sua indexação ao valor do acto (sem qualquer limite máximo) e corresponsabilidade justamente à luz dos mesmos critérios que aplicou quanto ajuizou da legitimidade constitucional de normas reguladoras das taxas de justiça, em sentido próprio;
- Acórdão do TC n.º 361/2015 apresenta uma síntese da jurisprudência do Tribunal em matérias referentes à natureza jurídica das custas judiciais e às questões relativas à fixação do seu valor *“não impondo a Constituição a gratuitidade da utilização dos serviços de justiça, o legislador dispõe de uma larga margem de liberdade de conformação, competindo-lhe repartir os pesados custos do funcionamento da máquina da justiça, fixando a parcela que deve ser suportada pelos litigantes e a que deve ser inscrita no orçamento do Estado”*.
- Acórdão do TC n.º 803/2017 **julga inconstitucional** a norma constante do artigo 18.º, n.º 2, da Portaria n.º 278/2013, de 26 de Agosto, na redacção conferida pela Portaria n.º 46/2015, de 23 de Fevereiro, conjugada com a tabela anexa I, no sentido de que o montante dos honorários notariais devidos em processo de inventário de valor superior a € 275 000, sofre acréscimo de 3 UC por cada € 25 000 ou fracção, sem limite máximo, não permitindo que os mesmos sejam fixados de acordo com a complexidade e tempo gasto

A QUESTÃO DA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL

- O acórdão do TC n.º 66/2018 - julga inconstitucional (**inconstitucionalidade formal por não indicar expressamente a lei habilitante**) a norma que prevê a licença por ocupação do domínio público relativa a «Tubos, condutas e outros cabos condutores e semelhantes», se «Subterrâneos» e «Para outros fins» que não uso agrícola, no valor de «1,09 euros», «por metro linear ou fração e por ano», contida no artigo 30.º, n.º 5, alínea b), sub-alínea b2), do Regulamento de Taxas e Licenças da Câmara Municipal da Maia, publicitado pelo Edital n.º 202/2004 (2.ª série)

Artigo 144.º | Regime de invalidade

- 1 - A invalidade do regulamento pode ser invocada a todo o tempo por qualquer interessado e pode, também a todo o tempo, ser declarada pelos órgãos administrativos competentes, sem prejuízo do disposto no número seguinte.
- 2 - Os regulamentos que enfermem de **ilegalidade formal ou procedimental** da qual não resulte a sua inconstitucionalidade só podem ser impugnados ou declarados oficiosamente inválidos pela Administração no **prazo de seis meses**, a contar da data da respectiva publicação, salvo nos casos de carência absoluta de forma legal ou de preterição de consulta pública exigida por lei.
- 3 - A declaração administrativa de invalidade produz efeitos desde a data de emissão do regulamento e determina a repristinação das normas que ele haja revogado, salvo quando estas sejam ilegais ou tenham deixado por outro motivo de vigorar, devendo o órgão competente reconhecer o afastamento do efeito repristinatório, quando este se verifique.
- 4 - A retroactividade da declaração de invalidade não afecta os casos julgados nem os actos administrativos que se tenham tornado inimpugnáveis, salvo, neste último caso, quando se trate de actos desfavoráveis para os destinatários.

PROBLEMAS NOVOS

Artigo 85.º Taxas de direitos de passagem e de ocupação do subsolo | Lei n.º 42/2016, de 28 de Dezembro, LOE/2017

1 — Para efeitos de liquidação da taxa municipal de direitos de passagem e da taxa municipal de ocupação do subsolo, as empresas titulares das infra-estruturas comunicam a cada município, até 31 de Março de 2017, o cadastro das suas redes nesse território, devendo proceder à actualização da informação prestada até ao final do ano.

2 — Na ausência da comunicação a que se refere o número anterior, o município presume que as infra-estruturas estão localizadas na totalidade dos metros lineares da respectiva rede viária urbana.

3 — A taxa municipal de direitos de passagem e a taxa municipal de ocupação do subsolo são pagas pelas empresas operadoras de infra-estruturas, não podendo ser reflectidas na factura dos consumidores.

4 — No primeiro semestre de 2017, é revista a Lei das Comunicações Electrónicas, aprovada pela Lei n.º 5/2004, de 10 de Fevereiro.

Artigo 70.º Taxa Municipal de direitos de passagem e taxa municipal de ocupação do subsolo | Decreto-Lei n.º 25/2017, de 3 de Março

1 — O cumprimento do dever de comunicação previsto no n.º 1 do artigo 85.º da Lei do Orçamento do Estado é assegurado, até 31 de Março de 2017, pelas empresas titulares das infra-estruturas junto de cada município e actualizado até ao final do ano, sem prejuízo do disposto no n.º 2 do mesmo artigo.

2 — No caso de o município ser detentor de informação do cadastro das redes de infra-estruturas, ou tiver pleno acesso à mesma através de plataforma online, este dispensa a empresa titular das infra-estruturas em questão, por solicitação desta, da prestação inicial da informação, devendo a mesma ser actualizada até ao final do ano, conforme o estatuído no referido artigo 85.º

3 — Até ao final do mês de Abril de 2017, os municípios dão conhecimento à DGAL da informação a que se referem os números anteriores, nos termos por esta definidos.

4 — Decorrido o período previsto para a prestação de informação, as entidades reguladoras sectoriais em razão da matéria avaliam a informação recolhida e as consequências no equilíbrio económico-financeiro das empresas operadoras de infra-estruturas.

5 — Tendo em conta a avaliação referida no número anterior, o Governo procede à alteração do quadro legal em vigor, nomeadamente em matéria de repercussão das taxas na factura dos consumidores.

PROBLEMAS NOVOS

Artigo 19.º | Taxa de regulação e supervisão (TIRPE) – [Projecto de Lei n.º 529/XIII](#)

- 1 - Os operadores de plataforma electrónica estão obrigados ao pagamento de uma **taxa**, que visa compensar os **custos administrativos de regulação e acompanhamento das respectivas actividades** e **estimular o cumprimento dos objectivos nacionais em matéria de mobilidade urbana**.
- 2 – A taxa calcula-se pela aplicação de uma **percentagem única de 5% aos valores de taxa de intermediação cobrados pelo operador de plataforma electrónica em todas as suas operações**, nos termos do n.º 3 do artigo 7.º
- 3 – O cálculo da taxa a cobrar a cada operador de plataforma electrónica e a notificação das guias de receita são **realizados pela AMT** mensalmente e têm como base as taxas de intermediação cobradas em cada um dos serviços prestados no mês anterior ou, em caso de falta ou atraso de informação, estimativa das taxas de intermediação cobradas realizada pela AMT com base nos serviços prestados em períodos anteriores.
- 4 - Para liquidação dos montantes da taxa, ficam os operadores de plataforma electrónica obrigados a enviar mensalmente à AMT, nos 10 dias úteis seguintes ao termo do mês a que a mesma se refira, informação relativa à actividade realizada, nomeadamente o número de viagens, o valor facturado individualmente e a respectiva taxa de intermediação efectivamente cobrada, de acordo com modelo de formulário a aprovar pelo conselho directivo da AMT e disponível para consulta no sítio da Internet da AMT.
- 5 – A informação a prestar pelos operadores de plataforma electrónica deve ter suporte nas facturas emitidas, podendo a AMT solicitar o acesso ou envio de comprovativos, bem como realizar as auditorias que entender necessárias.
- 6 - Os **montantes liquidados são comunicados mensalmente pela AMT aos operadores de plataforma electrónica por meio de avisos de liquidação**, dos quais deve constar expressamente a data limite para o pagamento dos montantes em causa
- 7 – A cobrança coerciva das dívidas provenientes da falta de pagamento das taxas faz-se através do **processo de execução fiscal**, constituindo título executivo a certidão passada pela AMT.
- 8 - Os montantes cobrados constituem receita a afectar na seguinte proporção:
 - a) 40%, ao Fundo para o Serviço Público de Transportes, criado pelo artigo 12.º do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros, aprovado pela Lei n.º 52/2015, de 9 de Junho;
 - b) 30%, à AMT;
 - c) 30%, ao IMT, I.P.

TAXA E CONCEITOS PRÓXIMOS

TAXAS E CONTRIBUIÇÕES

- Dificuldade na distinção entre **taxas** e **contribuições financeiras**:
 - Ac. do TC n.º 365/08 e n.º 613/08 – taxa de regulação da ERC
 - Ac. do TC n.º 152/2013 – taxa de utilização do espectro radioelétrico
 - Ac. do TC n.º 80/2014 – ‘penalizações’ por emissões poluentes excedentárias
 - Ac. do TC n.º 539/2015 – taxa de segurança alimentar mais

TAXAS, TARIFAS E PREÇO

- Dificuldade na distinção entre **taxas**, **tarifas** e **preços**:
 - **O fornecimento de água, recolha de águas residuais e resíduos sólidos urbanos:**
 - Ac. do STA de 25 de Junho de 2013 (proc. 33/13) qualifica como taxa, o Ac. do Tribunal de Conflitos de 21 de Janeiro de 2014 (proc. 44/13) qualifica como preço privado e o Ac. do Tribunal de Conflitos de 29 de Janeiro de 2014 (proc. 45/13) qualifica novamente como taxa;
 - Regime dual?: preço no caso de gestão concessionada e taxa no caso de gestão directa ou concessionada dos serviços?
 - “taxa de disponibilidade” é uma mera componente do preço regulado (princípios tarifários)

Proposta de alteração ao ETAF
Artigo 4.º | Âmbito da Jurisdição
(...)

4. Estão igualmente excluídas do âmbito da jurisdição administrativa e fiscal:
(...)

e) A apreciação de litígios decorrentes de serviços públicos essenciais