

Projeto de lei n.º 626/XIV/2.ª (PAN)

Título: Procede à criação de mecanismos de transparência relativamente às taxas cobradas no âmbito estadual e das autarquias locais, e assegura a avaliação técnica independente das contrapartidas associadas à cobrança de cada uma das taxas existentes no âmbito estadual

Data de admissão: 11 de janeiro de 2021

Comissão de Orçamento e Finanças (5.ª)

Índice

- I. Análise da iniciativa
- II. Enquadramento parlamentar
- III. Apreciação dos requisitos formais
- IV. Análise de direito comparado
- V. Consultas e contributos
- VI. Avaliação prévia de impacto
- VII. Enquadramento bibliográfico

Elaborado por: Belchior Lourenço (DILP), Patrícia Pires (DAPLEN), Paula Faria (Biblioteca), Joana Coutinho (DAC)

Data: 18 de janeiro de 2021

I. Análise da iniciativa

- **A iniciativa**

A iniciativa em análise, visa a “criação de mecanismos de transparência relativamente às taxas cobradas no âmbito estadual e das autarquias locais, e assegura a avaliação técnica independente das contrapartidas associadas à cobrança de cada uma das taxas existentes no âmbito estadual”.

Segundo alega o proponente, não obstante o respetivo carácter sinalagmático, verifica-se a existência de diversas taxas sem qualquer contrapartida significativa associada. Mais afirma que, estudos recentes afirmam existir opacidade neste domínio, salientando “a dificuldade em identificar a base legal ou regulamentar aplicável, a falta de uniformização e a complexidade da estrutura de cobrança das taxas.”

Pretende, pois, através da presente iniciativa, assegurar maior informação sobre as taxas existentes e permitir maior fiscalização por parte da sociedade civil. Em concreto, propõe, que sejam criados portais da transparência por parte do Governo, dos municípios e das freguesias, onde sejam identificadas as taxas existentes no país e um conjunto de informação relativamente a cada uma delas, nomeadamente: base legal ou regulamentar, contraprestação devida, valor e fundamentação económico-financeira.

No caso das taxas cobradas por autarquias locais, e com vista a permitir a adaptação às exigências técnicas, prevê-se um prazo alargado (até 31 de maio de 2022), para que seja criado o portal da transparência.

Mais propõe que seja criado um grupo de trabalho para elaborar e apresentar, até 31 de janeiro de 2022, um relatório, incluindo um estudo aprofundado sobre as taxas de âmbito estadual que vigoram em Portugal, que possibilite a avaliação das contrapartidas associadas à cobrança de cada uma das taxas existentes e identifique aquelas que não têm qualquer contrapartida associada.

- **Enquadramento jurídico nacional**

Nos termos da [Constituição da República Portuguesa \(Constituição\)](#), nomeadamente na alínea i) do n.º 1 do artigo [165.º](#)¹, é da exclusiva competência da Assembleia da República, salvo autorização ao Governo, legislar sobre matéria de «criação de impostos e sistema fiscal e regime geral das taxas e demais contribuições financeiras a favor das entidades públicas».

Na decorrência do normativo constitucional supra mencionado, a [Lei Geral Tributária \(LGT\)](#), aprovada pela [Decreto-Lei n.º 398/98, de 17 de dezembro](#)², na sua [redação atual](#), refere no n.º 2 do seu [artigo 3.º](#) que «os tributos compreendem os impostos, incluindo os aduaneiros e especiais, e outras espécies tributárias criadas por lei, designadamente as taxas e demais contribuições financeiras a favor de entidades públicas», donde se define a taxonomia oficial, que inclui assim impostos, taxas e contribuições financeiras.

Atualmente não se verifica a existência de um regime geral das taxas, à exceção do regime setorial aplicável às taxas das autarquias locais aprovado pela [Lei n.º 53-E/2006, de 29 de dezembro](#)³. No que toca à inexistência de um regime geral de taxas para outras que não as previstas no RGTAL, cumpre fazer referência ao artigo 134.º da [Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril](#)⁴, relativo à autorização legislativa para criação do regime geral de taxas da administração do Estado, regime esse que verifica o seguinte objeto:

- A incidência subjetiva e objetiva das taxas;
- Os critérios materiais de quantificação das taxas e exigências de fundamentação económico-financeira;
- Os critérios materiais para agravamento e desagravamento das taxas ditados por razões de ordem extrafiscal;

¹ Reserva relativa de competência legislativa.

² «*Aprova a lei geral tributária que enuncia e define os princípios gerais que regem o direito fiscal português e os poderes da administração tributária e garantias dos contribuintes*».

³ Aprova o regime geral das taxas das autarquias locais, diploma alterado pela [Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro](#) e pela [Lei n.º 117/2009, de 29 de dezembro](#) (RGTAL).

⁴ Orçamento do Estado para 2010.

- As regras para a revisão periódica e publicitação das taxas;
- A referência constante no n.º 3 do referido artigo, respetivamente, «as taxas da administração do Estado estão subordinadas ao princípio da equivalência, devendo a sua estrutura e montante refletir o custo inerente às prestações administrativas ou o respetivo valor de mercado, sem prejuízo dos agravamentos e desagravamentos ditados por razões de política económica e social ou outras razões de ordem extrafiscal».

Aprofundando o enquadramento legal das taxas, conforme decorre do n.º 2 do [artigo 4.º](#) da LGT, «as taxas assentam a prestação concreta de um serviço público, na utilização de um bem do domínio público ou na remoção de um obstáculo ao comportamento dos particulares», sendo estes caracterizados como os factos tributários típicos de uma taxa, enquanto tributo comutativo. Em função do mecanismo de taxa assentar no princípio da igualdade, por decorrência do princípio da equivalência, este é «concebido como a adequação dos tributos [comutativos] ao custo que o sujeito passivo gera à administração ou ao benefício que a administração lhe proporciona»⁵. Neste contexto, e para efeitos da definição dos objetivos e limites da tributação, importa também fazer referência ao [artigo 7.º](#) da LGT, respetivamente:

«1 – A tributação favorecerá o emprego, a formação do aforro e o investimento socialmente relevante.

2 – A tributação deverá ter em consideração a competitividade e internacionalização da economia portuguesa, no quadro de uma sã concorrência.

3 – A tributação não discrimina qualquer profissão ou atividade nem prejudica a prática de atos legítimos de carácter pessoal, sem prejuízo dos agravamentos ou benefícios excecionais determinados por finalidades económicas, sociais, ambientais e outras».

⁵ [AcTC n.º 363/2019, Processo n.º 995/17, 3.ª Secção \[Lino José Ribeiro\]](#).

De acordo com Fernandes, F. (2020)⁶, o elevado número de «...casos em que o TC [Tribunal Constitucional], por força da não verificação do carácter bilateral ou sinalagmático de uma dada figura, concluiu que os tributos formalmente designados por taxas deveriam reconduzir-se à categoria de impostos, gerando a inconstitucionalidade orgânica dos regimes que as criaram, ao que acresceria a automática transformação de tributos cujo *nomen iuris* seria o de taxa numa outra categoria, a de imposto, distinta da que fora empregue, em termos oficiais, pelo legislador»⁷. A este propósito, importa também fazer menção a Saldanha Sanches⁸, quando refere que «a justiça tributária tem uma dimensão económica, uma vez que a norma arbitrária, destituída, por natureza, de regra e de medida, é insuscetível de previsão ou de inserção num sistema», de onde resulta uma expectativa de previsibilidade, no contexto do médio prazo, dos elementos essenciais da legislação fiscal, assim como de elementos que visam aos sujeitos passivos estabelecer uma relação causa-efeito, entre os tributos que pagam e as respetivas causas justificativas.

Na decorrência do disposto acima, as taxas, conjuntamente com as contribuições financeiras e por contraponto aos impostos, enquanto tributos bilaterais, expressam o princípio da equivalência por contraprestação concreta de um serviço público que a requer/exige, o que conflui com a questão da equivalência económica das taxas, resultante da existência de uma dada proporção ou equilíbrio entre o montante da taxa exigida e a medida do benefício ou utilidade associada.

Aquando da aplicação de taxas, o carácter da relação estabelecida com um dado ente público torna possível ao sujeito passivo o exercício de um controlo direto relativamente ao benefício ou grau de utilidade de que beneficia. Adicionalmente, o universo do

⁶ Fernandes, Filipe de Vasconcelos (2020) “*Direito Fiscal Constitucional – Introdução e Princípios Fundamentais*” AAFDL Editora – Lisboa – 2020.

⁷ Fernandes, Filipe de Vasconcelos (2020) “*Direito Fiscal Constitucional – Introdução e Princípios Fundamentais*” AAFDL Editora – Lisboa – 2020, pp. 46 e ss. Para análise da presente temática, sugere-se a consulta dos Acórdãos do TC n.º [369/99](#), [1140/96](#), [558/98](#), [369/99](#), [20/00](#), [227/01](#), [437/03](#), [127/04](#), [247/04](#) e [68/07](#).

⁸ Sanches, Saldanha (2007), «*Manual de Direito Fiscal*», 3.ª Edição, Coimbra Editora 2007, pp. 170 e ss.

conceito de taxa pode também abranger, conforme consta do disposto no [AcTC n.º 177/2010](#), «... a mera inação administrativa em face de uma atividade que interfere no gozo de determinados bens públicos – como o ambiente, o urbanismo, o ordenamento do território ou a gestão do tráfego – possa consubstanciar uma contrapartida da respetiva tributação, satisfazendo o requisito, essencial ao conceito de taxa, de bilateralidade ou comutatividade. Ao fazê-lo, inclui no domínio das taxas por remoção de um obstáculo jurídico todo o vasto conjunto das operações de “deixar fazer” que constituem objeto das obrigações ditas *de pati*»⁹ (quando não se verifica uma atuação pública, mas sim uma mera permissão ao comportamento do particular que, por isso, tem para o ente público a obrigação de suportar uma atividade que interfere permanentemente com a conformação de um bem público). Segundo este entendimento, o obstáculo jurídico removido é o direito municipal de gozo exclusivo daqueles bens. Para uma análise mais aprofundada da evolução do conceito de taxa, recomenda-se a consulta dos Acórdãos do Tribunal Constitucional n.ºs [316/2014](#) e [181/2019](#).

Uma vez que os Institutos Públicos vêm o seu regime financeiro enquadrado no âmbito da [Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro](#)¹⁰, que a administração direta do Estado alinha os seus princípios e normas nos termos da [Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro](#)¹¹ (nomeadamente o seu regime financeiro, constante do [artigo 12.º](#)), enquanto as Entidades Administrativas Independentes aplicam os princípios de gestão financeira nos termos da [Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto](#) (nomeadamente as contribuições, taxas e tarifas previstas no seu [artigo 34.º](#)), importa então especificar o regime geral existente e aplicável ao universo da administração local, por via da já citada Lei n.º 53-E/2006, de 29 de dezembro, no que concerne à definição de taxas, nomeadamente ao nível dos seguintes artigos:

⁹ Fernandes, Filipe de Vasconcelos (2020) “*Direito Fiscal Constitucional – Introdução e Princípios Fundamentais*” AAFDL Editora – Lisboa – 2020, pp. 64 e ss

¹⁰ «Aprova a lei quadro dos institutos públicos», na sua [redação atual](#).

¹¹ «Estabelece os princípios e normas a que deve obedecer a organização direta do Estado», na sua [redação atual](#).

- Artigo 3.º (Taxas das autarquias locais), onde se alude ao facto das taxas autarquias locais serem caracterizadas como «...tributos que assentam na prestação concreta de um serviço público local, na utilização privada de bens de domínio público e privado das autarquias locais ou na remoção de um obstáculo jurídico ao comportamento dos particulares...»¹²;
- Artigo 4.º (Princípio de equivalência jurídica), onde se determina que «o valor da taxa deve ser fixado de acordo com o princípio da proporcionalidade e não deve ultrapassar o custo da atividade pública local ou o benefício auferido pelo particular», à exceção dos casos em que o seu valor seja fixado com base em critérios de desincentivo à prática de certos atos ou operações;
- Artigo 8.º (Criação de taxas), nomeadamente ao facto do regulamento que cria as taxas das autarquias locais conter obrigatoriamente, sob pena de nulidade, os seguintes elementos:
 - a) «A indicação da base de incidência objetiva e subjetiva;
 - b) O valor ou a fórmula de cálculo do valor das taxas a cobrar;
 - c) A fundamentação económico-financeira relativa ao valor das taxas, designadamente os custos diretos e indiretos, os encargos financeiros, amortizações e futuros investimentos realizados ou a realizar pela autarquia local;
 - d) As isenções e a sua fundamentação;
 - e) O modo de pagamento e outras formas de extinção da prestação tributária admitidas;
 - f) A admissibilidade do pagamento em prestações».
- Artigo 13.º (Publicidade), onde se refere a obrigatoriedade de disponibilização (em formato papel e eletrónico), dos regulamentos que criam as taxas previstas no presente diploma.

¹² Para efeitos do enquadramento legal das taxas das autarquias locais, cumpre também mencionar os artigos [20.º](#) (Taxas dos Municípios) e [24.º](#) (Taxas das Freguesias) da [Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro](#), na sua [redação atual](#), que «estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais».

Importa adicionalmente salientar que, quando analisadas conjuntamente, a [Lei n.º 169/99, de 18 de setembro](#)¹³, a Lei n.º 53-E/2006, de 29 de dezembro, a Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro (Regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais) e a [Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro](#)¹⁴ (Regime jurídico das autarquias locais), ao atribuírem um conjunto de competências próprias aos órgãos executivos das autarquias (Artigos [16.º](#) e [33.º](#)) e/ou eventuais delegações ([Capítulo II](#)), promovem a obrigatoriedade de fundamentação das taxas definida nos termos do artigo 8.º da Lei n.º 53-E/2006, de 29 de dezembro, o que implica uma adequação dos valores de taxas à estrutura de custos da autarquia a cuja competência seja aplicável. Daqui decorre que, num contexto de atribuições e competências ao nível das autarquias locais, os valores das taxas que sustentam a prestação de serviço (ou disponibilização de utilidades) dessas atribuições e competência, devem refletir, sob pena de nulidade, as estruturas de custos que incorrem para a sua prestação/disponibilização.

Neste âmbito, deve ser levado em linha de conta o caso particular da [Lei n.º 56/2012, de 8 de novembro](#)¹⁵, uma vez que as competências próprias das juntas de freguesias ([artigo 12.º](#)), as competências próprias da Câmara Municipal de Lisboa ([artigo 13.º](#)) e a delegação de competências da Câmara de Lisboa ([artigo 14.º](#)), devem ser enquadradas no âmbito do artigo 8.º do RGTAL, no que à fundamentação económico-financeira das taxas diz respeito, isto é, uma taxa resultante de uma atribuição da Câmara Municipal delegada e prestada pelo serviço de uma Junta de Freguesia, deverá refletir os custos da entidade que presta o serviço / fornece a utilidade.

¹³ «Estabelece o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias», na sua [redação atual](#).

¹⁴ «Estabelece o Regime Jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico», na sua [redação atual](#).

¹⁵ «Reorganização administrativa de Lisboa», na sua [redação atual](#).

Salienta-se ainda, no que ao enquadramento legal do RGTAL diz respeito, aos termos constantes do artigo 86.º (Revisão do regime geral das taxas das autarquias locais) da [Lei n.º 42/2006, de 28 de dezembro](#)¹⁶, onde se refere que «durante o primeiro semestre de 2017 o Governo apresenta à Assembleia da República uma proposta de revisão do regime geral de taxas das autarquias locais (...), no sentido de as taxas das autarquias locais apenas poderem assentar na prestação concreta de um serviço público local, na utilização privada de bens de domínio público e privado das autarquias locais ou na remoção de um obstáculo jurídico ao comportamento dos particulares».

No que concerne à temática da identificação e publicitação das taxas e em linha com a temática decorrente da presente iniciativa legislativa, cumpre fazer referência ao contexto legal definido no âmbito do Código do Procedimento Administrativo, aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro](#), na sua [redação atual](#), nomeadamente ao nível dos seguintes elementos:

- O [artigo 61.º](#) (Utilização de meios eletrónicos), onde se refere a preferência pela instrução de procedimentos através de meios eletrónicos, salvo disposição legal em contrário;
- O [artigo 62.º](#) (Balcão Único Eletrónico), relativamente à necessidade deste interface proporcional a «informação completa sobre a disciplina jurídica dos procedimentos administrativos que se podem realizar através do balcão eletrónico em causa»¹⁷. Ainda no referido artigo, importa também fazer menção ao disposto nos seus n.ºs 5 e 6, respetivamente:
 - «5 – Sem prejuízo do exercício imediato dos direitos ou interesses legalmente protegidos do interessado no procedimento, não são devidas taxas quando, sempre que tal esteja legalmente previsto, os respetivos valores ou fórmulas de cálculo não sejam introduzidos nas plataformas eletrónicas no âmbito das quais correm os procedimentos a que dizem respeito.

¹⁶ «Orçamento do Estado para 2017».

¹⁷ Alínea d) do n.º 1 do artigo 62.º (Balcão único eletrónico) do Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, na sua redação atual.

- «6 - As taxas referidas no número anterior são, porém, devidas sempre que:
 - a) A falta de introdução dos respetivos valores ou fórmulas de cálculo nas plataformas a que se refere o número anterior não seja imputável à entidade destinatária das taxas; e
 - b) No prazo de cinco dias contados do início do procedimento, sejam inseridos os respetivos valores ou fórmulas de cálculo nas plataformas e notificado o interessado para proceder ao seu pagamento».
- O [artigo 159.º](#), relativo aos termos da publicação obrigatória, onde se refere que «quando a lei impuser a publicação do ato, mas não regular os respetivos termos, deve a mesma ser feita no Diário da República ou na publicação oficial da entidade pública, e na internet, no sítio institucional da entidade em causa, no prazo de 30 dias, e conter todos os elementos referidos no n.º 1 do [artigo 151.º](#)» do CPA.

Já no âmbito de medidas de reforço da publicitação e da transparência de taxas, cumpre também fazer referência ao artigo 87.º (Publicitação e comparação das taxas municipais no [Portal de Transparência Municipal](#)) da já citada Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro. No que concerne ao âmbito do estabelecimento dos portais de acesso eletrónico privilegiado para efeitos de acesso à informação e à prestação de serviços públicos, cumpre também fazer referência ao Portal do Cidadão e ao Balcão do Empreendedor¹⁸, mecanismos entretanto substituídos pelo Portal «[ePortugal](#)», instrumento criado através da [Resolução do Conselho de Ministros n.º 46/2019, de 22 de fevereiro](#)¹⁹, diploma este enquadrado no âmbito do contexto legal decorrente dos seguintes diplomas:

- [Lei n.º 36/2011, de 21 de junho](#), que «estabelece a adoção de normas abertas nos sistemas informáticos do Estado»²⁰;

¹⁸ Criado através da [Portaria n.º 131/2011, de 4 de abril](#), diploma alterado pela [Portaria n.º 284/2012, de 20 de setembro](#) e revogada pela [Portaria n.º 365/2015, de 16 de outubro](#).

¹⁹ «Cria o Portal «[ePortugal](#)», sob o domínio [eportugal.gov.pt](#), que sucede ao Portal do Cidadão e ao Balcão do Empreendedor»,

²⁰ Diploma alterado pelo Decreto-lei n.º 83/2018, de 19 de outubro.

- [Resolução do Conselho de Ministros n.º 34/2016, de 16 de junho](#), que «Determina que todos os órgãos, serviços e estruturas da administração direta do Estado devem registar o seu sítio na Internet sob o domínio [classificador.gov.pt.](#), reservando-se a possibilidade da administração indireta do Estado, a título facultativo, proceder ao mesmo registo»;
- [Resolução do Conselho de Ministros n.º 2/2018, de 5 de janeiro](#), que «procede à revisão do Regulamento Nacional de Interoperabilidade Digital»²¹;
- [Decreto-lei n.º 83/2018, de 19 de outubro](#), que «define os requisitos de acessibilidade dos sítios web e das aplicações móveis de organismos públicos, transpondo a [Diretiva \(EU\) 2016/2102](#)²²».

No âmbito da Resolução do Conselho de Ministros n.º 46/2019, de 22 de fevereiro, acima mencionada, cumpre fazer referência aos respetivos pontos 2 e 4, respetivamente:

- «2 - Determinar que o Portal *ePortugal* constitui o sítio na Internet agregador de informação e serviços prestados pela Administração Pública central dedicados a cidadãos e empresas»; e
- «4 - Determinar que o Portal *ePortugal* pode ainda agregar informação e serviços prestados pela Administração local que venham a ser incluídos no mesmo, por força de disposição legal ou de protocolo a celebrar entre as autarquias e a [AMA, I.P.](#)».

Em função do diploma acima mencionado, cumpre também relevar o papel da Agência para a Modernização Administrativa, I. P. (AMA, I.P.), um instituto público de regime especial, dotado de autonomia administrativa e financeira e património próprio, com a orgânica constante do [Decreto-Lei n.º 43/2012, de 23 de fevereiro](#)²³, sendo de referir as

²¹ Diploma alterado pelo Decreto-lei n.º 83/2018, de 19 de outubro.

²² «Diretiva (EU) 2016/2102 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de outubro de 2016, relativa à acessibilidade dos sítios web e das aplicações móveis de organismos do setor público».

²³ «Aprova a orgânica da Agência para a Modernização Administrativa, I.P.», diploma alterado pelo [Decreto-Lei n.º 126/2012, de 21 de junho](#), pelo [Decreto-Lei n.º 251-A/2015, de 17 de](#)

suas competências no âmbito da definição das linhas estratégicas e das políticas gerais relacionadas com a administração eletrónica, a simplificação administrativa e a distribuição de serviços públicos, incluindo a interoperabilidade na Administração Pública.

II. Enquadramento parlamentar

- **Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)**

Consultada a base de dados da Atividade Parlamentar (AP), salientamos que, neste momento, se encontra pendente o [Projeto de Lei n.º 584/XIV/2.ª \(CDS-PP\)](#) – “Determina a identificação e publicitação de todas as taxas cobradas pela prestação de qualquer serviço por entidades públicas ou concessionárias de serviços públicos, eliminando as indevidas por inexistência de uma contraprestação”, que visa proceder à identificação e publicitação de todas as taxas cobradas em Portugal por entidades públicas ou concessionárias de serviços públicos, com vista à posterior eliminação das que estejam a ser indevidamente cobradas, por inexistência de uma relação sinalagmática com um serviço.

- **Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)**

Na pesquisa efetuada à AP, foram identificadas iniciativas legislativas que visavam a eliminação ou redução de taxa concretas (e.g., propinas, taxas moderadas). Porém, nenhuma dessas iniciativas revestia o carácter geral da presente iniciativa – que visa eliminar todas e quaisquer taxas que não tenham associadas contraprestações específicas – sendo, pois diverso, não só o objeto, mas também a teleologia ínsita às mesmas. Conclui-se, assim não existirem antecedentes parlamentares relacionados com a matéria tratada na iniciativa ora em análise.

[dezembro](#), pelo [Decreto-Lei n.º 59/2018, de 23 de março](#) e pelo [Decreto-Lei n.º 169-B/2019, de 3 de dezembro](#).

Projeto de Lei n.º 626/XIV/2.ª (PAN)

Comissão de Orçamento e Finanças (5.ª)

III. **Apreciação dos requisitos formais**

- **Conformidade com os requisitos constitucionais, regimentais e formais**

A iniciativa em apreciação é apresentada por três Deputados do Grupo Parlamentar do Pessoas-Animais-Natureza (PAN), ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição](#) e do n.º 1 do artigo 119.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (RAR), que consagram o poder de iniciativa da lei. Trata-se de um poder dos Deputados, por força do disposto na alínea *b*) do artigo 156.º da Constituição e *b*) do n.º 1 do artigo 4.º do RAR, bem como dos grupos parlamentares, por força do disposto na alínea *g*) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea *f*) do artigo 8.º do RAR.

A iniciativa assume a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 119.º do RAR. Encontra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma breve exposição de motivos, cumprindo os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do RAR.

São também respeitados os limites à admissão da iniciativa estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do RAR, uma vez que parece não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

A iniciativa prevê nos seus artigos 2.º e 3.º, a criação de um portal da transparência das taxas de âmbito estadual e das autarquias locais, e no seu artigo 4.º, a criação de um grupo de trabalho, composto por personalidades de reconhecido mérito, para o estudo das taxas de âmbito estadual, cujo apoio técnico, administrativo e logístico deverá ser assegurado pelo Ministério das Finanças. Tais medidas, em caso de aprovação, parecem poder traduzir um aumento de despesas do Estado. Nesses termos, uma vez que a iniciativa estabelece a sua entrada em vigor para “o dia seguinte à sua publicação”, poderá ser ponderada a sua alteração pela Comissão, em sede de

apreciação na especialidade, fazendo com que a mesma coincida com a entrada em vigor do Orçamento do Estado aprovado após a sua publicação, para acautelar o limite à apresentação de iniciativas previsto no n.º 2 do artigo 120.º do RAR e, igualmente, no n.º 2 do artigo 167.º da Constituição, designado como “lei-travão”.

O projeto de lei em apreciação deu entrada a 8 de janeiro de 2021. Foi admitido e baixou na generalidade à Comissão de Orçamento e Finanças (5.ª), a 11 de janeiro, por despacho do Presidente da Assembleia da República, tendo sido anunciado na sessão plenária do dia 13 de janeiro.

A discussão da iniciativa na generalidade, em conjunto com o Projeto de Lei n.º 584/XIV/2.ª (CDS-PP), sobre a mesma matéria, está agendada para a sessão plenária de dia 20 de janeiro de 2021.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A [Lei n.º 74/98, de 11 de novembro](#), alterada e republicada pela Lei n.º 43/2014, de 11 de julho, de ora em diante designada como lei formulário, contém um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa.

O título da presente iniciativa legislativa - “Procede à criação de mecanismos de transparência relativamente às taxas cobradas no âmbito estadual e das autarquias locais, e assegura a avaliação técnica independente das contrapartidas associadas à cobrança de cada uma das taxas existentes no âmbito estadual” - traduz o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário. Todavia, em caso de aprovação, o título poderá ser objeto de aperfeiçoamento formal, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final, sugerindo-se a seguinte alteração ao título: “Cria mecanismos de transparência relativamente às taxas cobradas no âmbito do Estado e das autarquias locais, e assegura a avaliação técnica e independente das contrapartidas associadas à cobrança das taxas existentes”.

Em caso de aprovação, esta iniciativa revestirá a forma de lei, nos termos do n.º 3 do artigo 166.º da Constituição, pelo que deve ser objeto de publicação na 1.ª série do

Projeto de Lei n.º 626/XIV/2.ª (PAN)

Comissão de Orçamento e Finanças (5.ª)

Diário da República, em conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

No que respeita ao início de vigência, o projeto de lei estabelece no seu artigo 5.º que a sua entrada em vigor ocorrerá “no dia seguinte ao da sua publicação”, estando assim em conformidade com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, que prevê que os atos legislativos “entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início de vigência verificar-se no próprio dia da publicação”.

Nesta fase do processo legislativo, a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões em face da lei formulário.

- **Regulamentação ou outras obrigações legais**

Embora não exista uma norma específica sobre a necessidade de regulamentação, a iniciativa obriga o Governo, no n.º 1 do seu artigo 2.º, a criar um “portal online da transparência das taxas, de acesso público, que identifique, de forma exaustiva e desagregada, as taxas cobradas por entidades públicas de âmbito estadual ou entidades concessionárias de serviços públicos”.

Também o n.º 1 do seu artigo 3.º obriga o Governo a criar um “grupo de trabalho, composto por personalidades de reconhecido mérito” para a “realização de um relatório com um estudo aprofundado sobre as taxas de âmbito estadual que vigoram em Portugal”, prevendo no seu n.º 2 que o apoio técnico, administrativo e logístico necessário ao funcionamento do mesmo seja assegurado pelo Ministério das Finanças. No seu n.º 3, estabelece ainda que o referido relatório “deverá ser entregue ao Ministério das Finanças e à Assembleia da República até ao dia 31 de janeiro de 2022”, como já referido *supra*.

IV. Análise de direito comparado

- **Enquadramento internacional**

Países europeus

A legislação comparada é apresentada para o seguinte Estado-Membro da União Europeia: Espanha.

ESPANHA

O contexto legal atinente à matéria em apreço decorre do disposto na [Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos](#) (texto consolidado), assim como da [Ley n.º 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria](#) (texto consolidado). Nos termos do presente diploma, o mecanismo de taxa pode ser definido através do [artículo 6.º](#) da Ley 8/1989, de 13 de abril, respetivamente, «*Tasas son los tributos cuyo hecho imponible consiste en la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público, la prestación de servicios o la realización de actividades en régimen de derecho público que se refieran, afecten o beneficien de modo particular al obligado tributario, cuando los servicios o actividades no sean de solicitud o recepción voluntaria para los obligados tributarios o no se presten o realicen por el sector privado*».

Adicionalmente, as taxas criadas deverão cumprir o princípio de equivalência (as taxas deverão cobrir o custo do serviço ou da atividade que concorre para a sua prossecução) constante no [artículo 7](#), o princípio de capacidade económica (a fixação das taxas terá em conta, quando as características da tributação assim o permita, a capacidade económica dos requerentes) constante do seu [artículo 8](#), assim como os elementos quantitativos previstos no [artículo 19](#) e a fundamentação económico-financeira constante do [artículo 20](#).

Relativamente à temática de publicitação respeitante à aplicação de tributos, o contexto legal aplicável decorre do [artículo 84](#) (*Competencia territorial en la aplicación de los tributos*, quando refere que «*La competencia en el orden territorial se atribuirá al órgano que se determine por la Administración tributaria, en desarrollo de sus facultades de organización, mediante disposición que deberá ser objeto de publicación en el boletín*

oficial correspondiente»), do [artículo 85](#) (*Deber de información y asistencia a los obligados tributarios*) e do [artículo 86](#) (*Publicaciones*) da *Ley General Tributária*.

Ainda no contexto de acesso à informação, cumpre fazer referência à [Ley 19/2013, de 9 de diciembre](#), de *transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno* (texto consolidado), à [Ley 40/2015, de 1 de octubre](#), de *Régimen Jurídico del Sector Público* (nomeadamente ao nível do [Capítulo V – Funcionamiento electrónico del sector público](#)), ao [Real Decreto 1112/2018, de 7 de septiembre](#), sobre *accesibilidad de los sítios web y aplicaciones para dispositivos móviles del sector público* (texto consolidado), assim como ao [Portal de la transparencia](#).

V. Consultas e contributos

Consultas facultativas

Será de ponderar ouvir ou obter parecer escrito da Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) e da Associação Nacional de Freguesias (ANAFRE).

Será ainda de ponderar ouvir ou obter contributo escrito por parte do Secretário de Estado Adjunto e dos Assuntos Fiscais.

VI. Avaliação prévia de impacto

- **Avaliação sobre impacto de género**

Foi junta ao projeto de lei a respetiva ficha de avaliação de impacto de género ([AIG](#)). De acordo com a informação constante desse documento, considera-se que a iniciativa legislativa tem uma valoração neutra.

Linguagem não discriminatória

Na elaboração dos atos normativos a especificação de género deve ser minimizada recorrendo-se, sempre que possível, a uma linguagem neutra ou inclusiva, mas sem

colocar em causa a clareza do discurso. A presente iniciativa não nos suscita questões relacionadas com a utilização de linguagem discriminatória.

- **Impacto orçamental**

A presente iniciativa não tem impacto orçamental direto, pois apenas pretende introduzir mecanismos de transparência das taxas cobradas e proceder a uma avaliação técnica das contrapartidas associadas à cobrança de cada taxa.

De forma indireta, por visar a revogação ou reavaliação das taxas existentes, a iniciativa poderá conduzir a posteriores atos de revogação ou alteração de taxas, implicando a diminuição da receita associada às taxas que venham a ser eliminadas. Não é possível, contudo, com os dados disponíveis, determinar ou quantificar esse impacto.

VII. Enquadramento bibliográfico

CONFEDERAÇÃO EMPRESARIAL DE PORTUGUAL - Estudo sobre a carga fiscal em Portugal [Em linha]. [S.l.] : CIP, 2020. [Consult. 15 dez. 2020]. Disponível na intranet da AR:<URL:

<http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=132689&img=18644&save=true>>

Resumo: Com este estudo, a CIP procurou levar a cabo uma análise aprofundada da efetiva carga fiscal incidente sobre as empresas em Portugal, analisando os custos fiscais e para-fiscais a que as mesmas estão sujeitas e os conceitos que lhe estão subjacentes. A referida carga fiscal «consubstancia-se na multiplicação de taxas, contribuições e outros tributos e figuras paralelas, com custos que se tornam cada vez mais relevantes para as empresas e cuja aplicação é discricionária, muitas delas extraordinárias, mas que acabam por se tornar permanentes.»

No que diz respeito às taxas cobradas «procedeu-se à recolha e identificação das principais taxas existentes no ordenamento jurídico português, tendo sido analisadas 24 entidades no âmbito da Administração Central do Estado. Dentro do universo de tais entidades, foi possível concluir pela cobrança total de mais de 4.300 taxas, das quais 2.900 se revelam da competência das entidades analisadas no âmbito da Administração

Central do Estado e 600, unicamente, da competência da Agência Portuguesa do Ambiente, I.P., o que reflete a dimensão da realidade em causa.» De acordo com dados do INE, na última década, a carga fiscal aumentou 4,4 pontos percentuais, para um recorde de 34,4% do PIB.

Segundo o presente estudo, Portugal está incluído no terço dos 27 Estados-Membros da União Europeia em que a carga fiscal mais aumentou nos últimos anos.

NABAIS, José Casalta – A crise do Estado fiscal. In Trajectórias de sustentabilidade. Coimbra : Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2014. p. 19-59. ISBN 978-989-98257-4-1. Cota: 24 -172/2016

Resumo: Nesta obra, o autor debruça-se sobre a ideia de Estado fiscal e sua evolução, bem como sobre a crise do mesmo com a descaracterização dos tributos (os impostos, as taxas e as contribuições especiais, os impostos fiscais e parafiscais e os extrafiscais).

Considera que a crise do Estado fiscal não surpreende nesta segunda década do século XXI, fazendo referência «à rutura das tradicionais fronteiras do direito dos impostos e, bem assim, à sustentabilidade fiscal do Estado, a qual, estando no centro da aludida crise, carece de ser compreendida à luz da diferença dessa sustentabilidade no século XX e no século XXI». Para além da sustentabilidade do Estado fiscal, é ainda referida a sustentabilidade fiscal para os contribuintes e o significado que esta tem para os mesmos contribuintes, que se confrontam atualmente com a duplicação do Estado fiscal (estado fiscal + estado taxador, ou 2 estados fiscais sobrepostos?).

NABAIS, José Casalta – Sobre o regime jurídico das taxas. Revista de legislação e de jurisprudência. Coimbra. Ano 145, nº 3994 (set./out. 2015), p. 25-45. Cota: RP- 175

Resumo: O autor começa por se focar nos conceitos de tributo, imposto e taxa. Em seguida debruça-se sobre o regime jurídico das taxas, constituindo as mesmas «prestações pecuniárias coativas e bilaterais, exigidas a favor de entidades que exercem funções ou tarefas públicas a beneficiários ou fautores de específicos serviços públicos para a realização das referidas funções ou tarefas, desde que estas não tenham carácter sancionatório».

SILVA, Susana Tavares da - As Taxas e a Coerência do Sistema Tributário. Coimbra : Coimbra Editora, 2013. ISBN 978-989.96672-3-5. Cota: 12.06.6 – 53/2014.

Resumo: A autora aborda a questão da cobrança de taxas em Portugal, bem como os problemas jurídicos respeitantes ao universo desta categoria tributária, que têm vindo a suceder-se e a adensar-se nos últimos tempos «em grande medida como resultado de modificações legislativas e na jurisprudência do Tribunal Constitucional, algumas que, em nosso entender, não são isentas de críticas».

Nesta segunda edição da referenciada obra, aprofundam-se «as considerações sobre o regime jurídico das demais contribuições financeiras a favor de entidades públicas, pois também nesta matéria não se tem revelado fácil a destrição das categorias tributárias ao nível da jurisprudência - facto para o qual têm contribuído o

aprofundamento do Estado ambiental e o desenvolvimento dos sectores económicos regulados -, e desenvolver a parte processual referente às impugnações dos atos de liquidação das taxas, passando assim a abranger todos os aspetos do regime jurídico destes tributos.»

A presente obra encontra-se dividida em três partes, a saber: o recorte dogmático da taxa e o princípio da coerência do sistema tributário; a medida da taxa e, por último, considerações sobre o regime geral das taxas das autarquias locais.