

Comissão de Economia, Inovação,
Obras Públicas e Habitação

N.º Único: 665338
N.º de Entrada: 591
Data: 29/10/2020



Exm.º Senhor
Eng.º António Topa
Presidente da Comissão de Economia, Inovação,
Obras Públicas e Habitação (CEIOPH)
Assembleia da República
Palácio de S. Bento
1249-068 Lisboa
(6CEIOPH@ar.parlamento.pt)

S/ Referência	S/ Comunicação	N/ Referência	Data
		Of. n.º 070200161005704	28 OUT. 2020

Assunto: **CEIOPH - Solicitação de Parecer - Projeto de Lei n.º 429/XIV/1.ª (BE)**

Em resposta à solicitação da Comissão de Economia, Inovação, Obras Públicas e Habitação (CEIOPH), no sentido do Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P., emitir parecer sobre o Projeto de Lei n.º429/XIV/1.ª (BE) – “*Retira a competência à Autoridade Tributária e Aduaneira para cobrar taxas de portagem e coimas devidas pelo seu não pagamento (9.ª alteração à Lei n.º 25/2006, de 30 de junho)*”, junto se remete o referido Parecer.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente do Conselho Diretivo

Eduardo Feio

DSGCC/GJC

Sede: Avenida Elias Garcia n.º 103, 1050 - 098 Lisboa - Portugal
Tel. (351) 217 949 000 - Fax. (351) 217 973 777 - imt@imt-ip.pt - www.imt-ip.pt
Contribuinte n.º 508 195 446

PARECER

**Parecer emitido por solicitação da
Comissão de Economia, Inovação, Obras Públicas e Habitação (CEIOPH)
da Assembleia da República**

**Projeto de Lei n.º 429/XIV/1.ª (BE) – Retira a competência à Autoridade Tributária e
Aduaneira para cobrar taxas de portagem e coimas devidas pelo seu não pagamento (9.ª
alteração à Lei n.º 25/2006, de 30 de junho)**

outubro de 2020

Índice

1	Introdução	3
2	A Lei n.º25/2006, de 30 de junho, e a sua evolução	3
2.1	A Lei n.º25/2006, de 30 de junho, e o paradigma do Regime Geral das Contra-Ordenações....	4
2.2	Primeira alteração: a Lei nº 67-A/2007, de 31 de dezembro.....	4
2.3	Segunda alteração: o Decreto-Lei n.º113/2009, de 18 de maio	5
2.4	Quarta alteração: a Lei n.º 55-A/2010, de 31 de Dezembro, um novo paradigma	5
2.5	Sexta alteração: a Lei nº 64-B/2011, de 30 de dezembro	6
2.6	Oitava alteração: a Lei n.º 51/2015, de 8 de junho.....	7
3	Análise do Projeto de Lei nº 429/XIV/1ª (BE): a “Exposição de Motivos”	8
3.1	A AT pode cobrar taxas de portagem para as concessionárias?	10
3.2	A representação em processo pela AT.....	12
3.3	A alternativa ao envolvimento da AT	14
3.4	Recursos da AT para o combate à fraude e evasão fiscal	16
4	Análise do Projeto de Lei nº 429/XIV/1ª (BE): o articulado proposto	17
4.1	A alteração do artigo 7.º da Lei n.º25/2006, de 30 de junho	17
4.2	A alteração do artigo 9.º da Lei n.º25/2006, de 30 de junho	17
4.3	A alteração do artigo 15.º da Lei n.º25/2006, de 30 de junho	18
4.4	A alteração do artigo 17.º da Lei n.º25/2006, de 30 de junho	19
5	Análise do Projeto de Lei nº 429/XIV/1ª (BE): efeitos económico-financeiros	20
5.1	A economia das portagens: receita pública e risco de cobrança	20
5.1.1.A	receita pública da IP, S.A.	20
5.1.2.A	receita pública e receita privada no setor das portagens.....	21
5.2	A reposição do equilíbrio financeiro das concessionárias, das subconcessionárias e das operadoras de cobrança de portagens	23
6	A eficácia do regime sancionatório e as portagens eletrónicas	24
7	Conclusões e Parecer	28
7.1	Conclusões.....	28
7.1.1	Do Projeto de Lei	28
7.1.2	Da análise e conclusões do IMT, I.P.....	28
7.2	Parecer	33

1 Introdução

O Projeto de Lei n.º 429/XIV/1ª (BE), da iniciativa do Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda (BE), apresentado ao abrigo do n.º 1 do artigo 167.º da Constituição e do artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República, foi remetido ao Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P. (IMT, I.P.) pela Comissão de Economia, Inovação, Obras Públicas e Habitação, da Assembleia da República, para emissão de Parecer escrito.

O Projeto de Lei n.º 429/XIV/1ª (BE) em apreço pretende retirar competência à Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) para a cobrança coerciva dos créditos compostos pela taxa de portagem, coima e custos administrativos e dos juros de mora devidos, no âmbito dos processos por falta de pagamento de taxas de portagem, alegando que a cobrança destas dívidas não tributárias constitui *“recuperação de dívidas a privados, rendendo-lhes dezenas de milhões de euros”*, utilizando para o efeito recursos que, no entender dos subscritores do Projeto de Lei n.º 429/XIV/1ª (BE), deveriam ser empregues no combate à fraude e evasão fiscal.

O presente Parecer percorre o enquadramento jurídico do tema, a jurisprudência sobre a cobrança de taxas de portagem pela AT, a exposição de motivos e o articulado proposto no Projeto de Lei n.º 429/XIV/1ª (BE), a natureza pública de parte substancial das receitas em causa, a eficácia do regime sancionatório em vigor e a sua estreita relação com o caráter cada vez mais eletrónico (i.e., sem barreiras físicas à circulação) dos processos de cobrança de taxas de portagem, e os riscos da alteração proposta para o sistema de portagens em vigor, e apresenta as conclusões daí decorrentes.

2 A Lei n.º25/2006, de 30 de junho, e a sua evolução

A Lei nº 25/2006, de 30 de junho, que aprova o regime sancionatório aplicável às transgressões ocorridas em matéria de infraestruturas rodoviárias onde seja devido o pagamento de taxas de portagens, sofreu ao longo do tempo oito alterações, sendo a mais recente pela Lei nº 51/2015, de 8 de junho.

Historicamente, nem todas as alterações tiveram a mesma relevância para o tema aqui em análise, pelo que se descrevem sumariamente, de seguida, apenas aquelas que mais diretamente tiveram impacto sobre o mesmo.

Face à natureza da alteração ora proposta pelo Projeto de Lei n.º 429/XIV/1ª (BE), importa em especial apreciar o paradigma fundador da Lei n.º25/2006, de 30 de junho, assente no Regime Geral das Contraordenações (RGCO) ou Regime Geral dos Ilícitos de Mera Ordenação Social, e o novo paradigma, iniciado em 2010 com a aplicação, na execução dos créditos, do Código de Procedimento e de Processo Tributário (CPPT), e completado em 2011, com a sujeição de todo o processo

contraordenacional e de execução ao Regime Geral das Infrações Tributárias (RGIT), com a intervenção direta da então Direção Geral dos Impostos (DGCI), atual AT.

2.1 A Lei n.º25/2006, de 30 de junho, e o paradigma do Regime Geral das Contra-Ordenações

O referido diploma, na sua versão originária (1ª versão), determinava que as infrações que resultam do não pagamento ou do pagamento viciado de taxas de portagem em infra-estruturas rodoviárias – as quais, anteriormente à sua entrada em vigor, estavam previstas e punidas como contravenções e transgressões –, passassem a assumir a natureza de contraordenações (cf. artigo 1.º), sendo-lhes aplicável subsidiariamente o RGCO, ou Regime Geral do Ilícito de Mera Ordenação Social, constante do Decreto-Lei nº 433/82, de 27 de Outubro, alterado pelos Decretos-Leis nºs 356/89, de 17 de Outubro 244/95, de 14 de Setembro, e 323/2001, de 17 de Dezembro, e pela Lei nº 109/2001, de 24 de Dezembro (cf. artigos 7.º e 18.º).

As tipologias das contraordenações ao abrigo da Lei nº 25/2006, de 30 de junho, configuram-se como:

- As contraordenações praticadas no âmbito do sistema de cobrança eletrónica, nos termos do artigo 5.º;
- As contraordenações praticadas no âmbito do sistema de cobrança manual de portagens, nos termos do artigo 6.º.

No mesmo diploma se estabelecia que tinham competência para fiscalizar o cumprimento das normas referentes aos títulos de trânsito em infraestruturas rodoviárias (auto-estradas e pontes), os agentes representantes das empresas concessionárias devidamente ajuramentados e credenciados, designados por portageiros (cf. artigo 3.º), bem como qualquer agente de autoridade (cf. artigo 8.º, nº 1), sendo lavrado Auto de Notícia e notificado ao arguido (cf. artigos 9.º, 14.º e 15.º).

Era competente para a instauração e instrução dos processos, bem como para a decisão de aplicação das respetivas coimas, a Direção-Geral de Viação (cf. artigo 15.º).

2.2 Primeira alteração: a Lei nº 67-A/2007, de 31 de dezembro

Com a extinção da Direção-Geral de Viação (DGV), e a criação do Instituto das Infraestruturas Rodoviárias, I.P. (InIR, I.P.), foi necessário alterar a Lei n.º25/2006, de 30 de junho, o que foi assegurado pelo artigo 139.º da Lei nº 67-A/2007, de 31 de dezembro (LOE 2008), tendo o papel da DGV sido atribuído ao InIR, I.P., que posteriormente viria, em 2012, a ser substituído pelo Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P. (IMT,IP). Nos termos do RGCO, a execução das decisões condenatórias, quando não fossem voluntariamente pagas, era promovida pelo representante do Ministério Público junto do tribunal competente.

2.3 Segunda alteração: o Decreto-Lei n.º113/2009, de 18 de maio

Em 2009, e por forma a tomar em conta, nomeadamente, a prevista introdução de portagens exclusivamente eletrónicas nas ex-SCUT, produziu-se a segunda alteração à Lei n.º25/2006, de 30 de junho, através do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º113/2009, de 18 de maio, que ajustaria também as competências do InIR, I.P., no processo, nomeadamente, deixando de lhe caber a instauração dos processos de contraordenação, que passaram para as concessionárias, as subconcessionárias, as entidades de cobrança das taxas de portagem e as entidades gestoras de sistemas eletrónicos de cobrança de portagens, continuando contudo a caber ao InIR, I.P., a instrução dos processos e a decisão de aplicação de coimas. No que concerne à execução das decisões não pagas voluntariamente, manteve-se inalterado o regime anterior, sendo tal execução, nos termos do RGCO, promovida pelo representante do Ministério Público junto do tribunal competente.

2.4 Quarta alteração: a Lei n.º 55-A/2010, de 31 de Dezembro, um novo paradigma

Com a Lei n.º 55-A/2010, de 31 de Dezembro (LOE 2011), que no seu artigo 175.º procedeu à quarta alteração à Lei n.º 25/2006, de 30 de Junho, deu-se início à alteração do paradigma fundador que esteve na génese desta última lei.

A verdade é que, na ausência da implementação de uma matrícula eletrónica obrigatória (com utilização obrigatória de um dispositivo eletrónico de matrícula nas vias sujeitas à cobrança de taxas de portagem)¹, que era um dos pressupostos de todo o projeto de introdução de portagens exclusivamente eletrónicas nas ex-SCUT, tornou-se evidente que seria necessário implementar alternativamente um regime sancionatório mais célere e eficaz e, portanto, fortemente dissuasor de comportamentos de infração, e entendeu o legislador, que isso só seria possível com o envolvimento crescente da AT no processo de cobrança coerciva.

Como primeiro passo desse aperfeiçoamento da lei, e mais significativo, mantendo-se embora o InIR, I.P., enquanto entidade competente para a decisão administrativa nos processos de contraordenação, alterou-se o regime de execução das decisões. Foi aditado o artigo 17.º-A, com a epígrafe “Natureza e execução dos créditos” que estabeleceu que o InIR, I.P., quando ocorresse o não pagamento, deveria assegurar que houvesse lugar à execução do crédito composto pela taxa de portagem, coima e custos administrativos, seguindo, com as necessárias adaptações, os termos dos artigos 148.º e seguintes do Código de Procedimento e de Processo Tributário (CPPT). As entidades referidas no n.º 1 do artigo 11.º da Lei n.º25/2006, de 30 de junho, passariam a preparar e remeter, para emissão, o título executivo ao InIR, I.P., que passou a exercer as funções de órgão de execução, a quem competia promover a cobrança coerciva dos créditos. Cabia ainda ao InIR, I.P., implementar mecanismos de troca de informação e acesso às bases de dados da DGCI, mediante celebração de protocolo que visasse a

¹ Como é sabido, a matrícula eletrónica obrigatória chegou a estar em vigor, introduzida pelo Decreto-Lei n.º112/2009, de 18 de maio, no uso da autorização legislativa concedida pela Lei n.º 60/2008, de 16 de Setembro, mas foi revogada pela Lei n.º46-A/2010, de 7 de setembro, aprovada na Assembleia da República em 9 de julho de 2010.

recolha e verificação da informação indispensável ao desempenho eficaz das suas competências, e equiparam-se as dívidas em causa a créditos do Estado. O regime previsto nos números anteriores aplicava-se a todos os processos executivos que se iniciassem após a entrada em vigor da presente lei, independentemente do momento em que tivesse sido praticado o facto que motivou a aplicação da sanção contraordenacional.

Por forma a operacionalizar a nova solução - e não tendo chegado a ser aprovado o “regime especial de execução de créditos pelo InIR, I.P.”, relativamente ao qual o artigo 176.º da LOE 2011 autorizava o Governo a legislar -, concluiu-se que a DGCI poderia assumir a cobrança dos créditos pelo InIR, I.P., recorrendo-se ao instituto da carta precatória, tal como se encontrava previsto no artigo 185.º do CPPT (uma vez que este último era já expressamente aplicável àquelas execuções). Assim, cabia ao InIR, I.P., a instauração da execução e a emissão do título executivo, a remeter à DGCI, através de carta precatória, para proceder à tramitação subsequente do processo de execução fiscal.

Face ao volume de infrações, obviamente impactado pela introdução da cobrança de portagens exclusivamente eletrónicas nas ex-SCUT, foi ainda necessário aliviar a carga administrativa que pesava sobre o InIR, I.P. Assim, com esta alteração legislativa, e não obstante o poder decisório continuar a ser da competência exclusiva do InIR, I.P., a partir de 1 de Janeiro de 2011, passaram as entidades referidas no n.º 1 do artigo 11.º da Lei n.º 25/2006, de 30 de Junho, a ser detentoras das competências para instaurar, instruir, analisar defesas, elaborar propostas de decisão, notificar os arguidos das decisões administrativas, bem como preparar o título executivo.

2.5 Sexta alteração: a Lei nº 64-B/2011, de 30 de dezembro

A alteração do paradigma que esteve na génese da Lei n.º25/2006, de 30 de junho, iniciada com a quarta alteração à referida lei, em 2010, através da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de Dezembro, com o início do envolvimento da nas execuções de créditos, veio a concluir-se substantivamente com a sexta alteração à Lei n.º25/2006, de 30 de junho, através da publicação da Lei nº 64-B/2011, de 30 de dezembro (LOE 2012), e especificamente por via do seu artigo 177.º.

Esta alteração alargou a intervenção da DGCI, envolvendo não só a execução dos créditos relativos a taxas de portagem, custos administrativos e coimas, mas passando também a assegurar a instauração, instrução e decisão dos próprios processos de contraordenação.

Assim, nos termos da nova redação dada ao artigo 15.º, nº 1, da Lei n.º25/2006, de 30 de junho, alterou-se a entidade competente para instauração e instrução dos processos de contraordenação, atribuindo ao *“serviço de finanças da área do domicílio fiscal do agente de contra-ordenação é competente para a instauração e instrução dos processos de contra-ordenação a que se refere a presente lei, bem como para aplicação das respectivas coimas”*.

Destaque-se que esta alteração, para além de utilizar a capacidade instalada de processamento de contraordenações da DGCI, veio a permitir a retirada de competências às entidades referidas no n.º 1 do artigo 11.º da Lei n.º 25/2006, de 30 de Junho, o que também visou, para além do aumento da

eficiência de todo o procedimento, esvaziar os pedidos de reposição do equilíbrio financeiro apresentados pelas concessionárias aquando da quarta alteração àquela lei, que lhes havia atribuído responsabilidade por toda a tramitação dos processos de contraordenação, até à emissão do título executivo, como já referido, o que manifestamente alterava, com efeitos diretos na economia das concessões, um quadro legislativo específico anteriormente estabilizado, no qual as concessionárias não tinham tal competência.

Passou a prever-se também expressamente, no artigo 9.º, que o Auto de Notícia seria lavrado nos termos do RGIT, eliminando-se todo o detalhe de conteúdo do auto que constava anteriormente daquele artigo. De facto, o artigo 57.º do RGIT já inclui a descrição detalhada do conteúdo mínimo do Auto de Notícia emitido ao seu abrigo, pelo que não teria coerência repeti-lo na nova redação do artigo 9.º da Lei n.º25/2006, de 30 de junho.

O referido diploma veio ainda consolidar e clarificar o enquadramento da execução dos créditos, deixando de prever o InIR, I.P., como órgão de execução (o qual depois, através de carta precatória, recorria à DGCI para assegurar a cobrança coerciva), para expressamente se prever desde logo, no artigo 17.º-A, n.º 1, que “[c]ompete à administração tributária promover, nos termos do Código de Procedimento e de Processo Tributário, a cobrança coerciva dos créditos compostos pela taxa de portagem, coima e custos administrativos e dos juros de mora devidos”.

Finalmente, e fechando a alteração de paradigma iniciada em 2010, também se passou a prever a aplicação subsidiária do RGIT às contraordenações previstas na Lei n.º 25/2006, de 30 de junho, em tudo o que não se encontrasse nela expressamente regulado.

2.6 Oitava alteração: a Lei n.º 51/2015, de 8 de junho

A Lei n.º 51/2015, de 8 de junho, aprovou um regime excecional de regularização de dívidas resultantes do não pagamento de taxas de portagem e coimas associadas, por utilização de infraestruturas rodoviárias, e procedeu à oitava alteração à Lei n.º 25/2006, de 30 de junho.

A alteração visou essencialmente reduzir as coimas e os custos dos processos de contraordenação e de execução fiscal, uma vez que, face à significativa capacidade de cobrança da AT, não era já a capacidade dissuasora que estava em causa, mas sim uma certa desproporcionalidade dos encargos com coimas, custos administrativos e custas processuais relativamente ao valor da infração cometida, i.e., o montante da taxa de portagem não paga. Assim, não só se reduziu o valor da coima, como se assegurou a agregação de infrações e de processos, com vista a diluir as custas (fixas) desses processos por várias infrações, não sobrecarregando cada uma das infrações com tais encargos. Assim, algumas das principais alterações consubstanciaram-se em:

- No artigo 7.º, n.º 1, as contraordenações passaram a ser punidas com coima de valor mínimo correspondente a 7,5 vezes o valor da respetiva taxa de portagem – e já não 10 vezes, como anteriormente –, embora nunca inferior a € 25 (neste valor não houve alteração), e de valor máximo correspondente ao quádruplo – e já não ao quádruplo, como anteriormente – do valor

mínimo da coima, com respeito pelos limites máximos previstos no Regime Geral das Infrações Tributárias;

- No artigo 7.º, n.º 4, definiu-se que constituem uma única contraordenação as infrações que sejam praticadas pelo mesmo agente, no mesmo dia, através da utilização do mesmo veículo e que ocorram na mesma infraestrutura rodoviária (mesma concessão), sendo o valor mínimo a que se refere o n.º 1 o correspondente ao cúmulo das taxas de portagem;
- No artigo 9.º, definiu-se que é apenas lavrado um auto, com as infrações praticadas em cada mês;
- No artigo 17.º-A, n.º 6, estabeleceu-se que a administração tributária instaura um único processo executivo pelas taxas de portagem e custos administrativos associados correspondentes a cada mês, por referência a cada agente (infrator) e a cada entidade concessionária ou subconcessionária.

É relativamente evidente que tais medidas de mitigação das sanções e do seu impacto junto dos infratores nunca teriam sido possíveis – pela própria natureza dissuasora de qualquer sanção – não fora a eficácia dos processos de cobrança coerciva, e de aplicação de tais sanções, algo que apenas o envolvimento da DGCI, depois AT, veio a permitir.

3 Análise do Projeto de Lei nº 429/XIV/1ª (BE): a “Exposição de Motivos”

O Projeto de Lei nº 429/XIV/1ª (BE) ora apresentado vem, nomeadamente, referir na “Exposição de Motivos”, que:

“(…) a Autoridade Tributária (AT) passou a cobrar portagens como se se tratasse de impostos.

(…)

O resultado deste regime sancionatório foi um verdadeiro descalabro: milhares de pessoas começaram a ser notificadas pela Autoridade Tributária para pagar as taxas de portagens, coimas, custas e juros referentes; a AT tornou-se o “cobrador do fraque” das concessionárias de autoestradas, passando a empregar os seus recursos e trabalhadores e trabalhadoras na recuperação de dívidas a estes privados, rendendo-lhes dezenas de milhões de euros em detrimento de aplicar os seus recursos noutros objetivos de interesse público.

(…)

Contudo, para repor justiça seria fundamental retirar à AT o poder de instaurar e instruir estes processos em benefício das concessionárias privadas. Foi esta medida que o Bloco de Esquerda sempre propôs sem ter, no entanto, a concordância da maioria da Assembleia da República, apesar de muitos e muitas a defenderem.

Ou seja, existe uma máquina fiscal ocupada em penalizar pequenas dívidas para recuperar créditos de concessionárias rodoviárias, quando deveriam estar a fazer trabalho e investigação de combate à fraude e à evasão fiscal, entre outras atividades relevantes da competência da AT. Por todos estes motivos, o Bloco de Esquerda considera que é urgente que o governo retire à Autoridade Tributária a responsabilidade por instaurar e instruir os processos por falta de pagamentos de taxas de portagem e procedendo à sua cobrança, terminando com a utilização de recursos públicos para a cobrança para privados.”

A “Exposição de Motivos”, nas suas alegações, não é precisa quanto às competências que atualmente cabem à AT e que seriam de eliminar. Por um lado, refere “retirar à AT o poder de instaurar e instruir estes processos”, o que parece pretender fazer apenas referência aos processos de contraordenação, mas não à execução de créditos ou execução fiscal. Por outro lado, menciona “recuperar créditos”, o que já poderia entender-se como a execução fiscal, mas que em todo o caso não é o mesmo que instaurar e instruir processos de contraordenação. Finalmente, menciona “a responsabilidade por instaurar e instruir os processos por falta de pagamentos de taxas de portagem e procedendo à sua cobrança”, o que, embora sem precisão técnica, poderia entender-se como instauração e instrução de processos de contraordenação e a sua cobrança – coerciva, subentende-se –, *maxime* a execução fiscal.

Nas propostas concretas de alteração da redação da Lei n.º25/2006, de 30 de junho, que estão incluídas no Projeto de Lei n.º 429/XIV/1ª (BE), é contudo aquela última visão, mais abrangente, que é adotada, i.e., propõe-se a retirada de competência à AT para intervir, quer na instauração e instrução de processos de contraordenação e decisão de aplicação de coimas, quer na cobrança coerciva – em processo de execução fiscal – desses créditos.

A referência a estes vários aspetos não é ainda assim despicienda, pois a evolução já relatada da redação da Lei n.º25/2006, de 30 de junho, e seus aperfeiçoamentos ao longo do tempo, pelas razões que os motivaram, permite precisamente verificar que a AT veio – por razões de eficiência de cobrança e de capacidade de dissuasão do regime sancionatório sucessivamente adotado – a ganhar papel acrescido nestes processos ao longo do tempo, e se a retirada da competência à AT relativamente aos processos de contraordenação faz recuar a Lei à sua versão em vigor em 2011, a retirada da competência da AT relativamente à intervenção nos processos de execução fiscal dos créditos faz recuar a redação da Lei à sua versão em vigor em 2009.

A “Exposição de Motivos” concentra em três aspetos o fundamento para retirar competência à AT nestas matérias:

- a legalidade da intervenção da AT;
- a utilização de recursos públicos para cobrar receitas privadas;
- a utilização de recursos especializados da AT que poderiam ser melhor utilizados no combate à fraude e evasão fiscal.

Entende-se que nenhum daqueles aspetos justifica ou confirma dúvidas e reservas expressas na “Exposição de Motivos”, análise que se faz de seguida.

3.1 A AT pode cobrar taxas de portagem para as concessionárias?

Importa esclarecer se a AT pode ou não intervir na cobrança de taxas de portagem não pagas.

Desde logo, nos termos do artigo 3.º da Lei Geral Tributária, os tributos podem ser fiscais e parafiscais e 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”*.

Como consabido, e pese embora o facto das concessionárias surgirem como entidade cobradora, em bom rigor e no que se refere às portagens exclusivamente eletrónicas nas ex-SCUT (com a única exceção da Concessão Beira Interior), estas estão a substituir-se a uma entidade pública, neste caso à Infraestruturas de Portugal, S.A. (IP, S.A.). Com efeito, uma vez recebido o valor da taxa de portagem, este é entregue à IP, S.A., por ser receita desta entidade, nos termos da lei e dos contratos de prestação de serviços anexos aos Contratos de Concessão, outorgados entre o Estado, a IP, S.A. e as concessionárias. Assim sendo, as taxas de portagem nas situações identificadas enquadram-se no âmbito de um tributo parafiscal.

Acresce que a IP, S.A., para além de ser uma empresa pública, integra como Entidade Pública Reclassificada, o perímetro orçamental, pelo que as suas receitas constituem, para todos os efeitos, receita pública que releva para o cálculo do défice, parecendo um evidente contrassenso impedir a AT de cobrar coercivamente uma receita pública.

Estes factos quanto às taxas de portagem que constituem receita de uma entidade pública não excluem, contudo, a possibilidade da AT também cobrar as taxas de portagem das concessões atribuídas em regime de portagem real, e cujo direito à receita é da entidade privada.

Efetivamente, o legislador da Lei nº 25/2006, de 30 de Junho, ao estabelecer no seu artigo 15.º, n.º1, que *“[o] serviço de finanças da área do domicílio fiscal do agente de contraordenação é competente para a instauração e instrução dos processos de contra-ordenação a que se refere a presente lei, bem como para aplicação das respetivas coimas”* e ao estabelecer, no seu artigo 17.º-A, que *“[c]ompete à administração tributária promover, nos termos do Código de Procedimento e de Processo Tributário, a cobrança coerciva de créditos compostos pela taxa de portagem, coima e custos administrativos e dos juros de mora devidos”*, tomou duas opções, porventura sustentado numa ponderação de equilíbrio entre os custos e os benefícios da exploração dos contratos da infraestrutura rodoviária, e a conhecida celeridade da execução fiscal, de:

- Utilizar os meios processuais dos processos de contraordenação, ao abrigo do RGIT, e de execução fiscal, ao abrigo do CPPT, para a cobrança coerciva resultante de créditos compostos pela taxa de portagem, coima e custos administrativos;
- Ampliar, em razão da matéria, a competência da AT para a cobrança coerciva de tais créditos.

Pese embora se reconheça que não se encontra descrito de forma taxativa no artigo 10.º do Código de Procedimento e de Processo Tributário, sob a epígrafe *“Competências da administração tributária”*,

que compete aos serviços da administração tributária “a cobrança de taxas de portagem, coimas e custos administrativos”, nos termos da alínea j), do nº 1 deste artigo, que determina que compete à administração tributária “j) **Realizar os demais atos que lhes sejam cometidos na lei**”, sempre se encontra determinada uma forma de competência residual. E é certo que, no artigo 15.º da Lei n.º25/2006, de 30 de junho, na sua redação atual, foi efetivamente atribuída competência aos serviços de finanças para assegurarem a instauração e instrução de processos de contraordenação, e a aplicação de coimas, relativas a falta de pagamento de taxas de portagem. É igualmente certo que, nos termos do artigo 17.º-A da Lei n.º25/2006, de 30 de junho, na sua redação atual, foi efetivamente atribuída competência à AT para assegurar a execução fiscal dos créditos resultantes da falta de pagamento das taxas de portagem.

E é também esse o sentido da jurisprudência nos nossos tribunais.

Com efeito, os tribunais têm vindo a pronunciar-se sobre este tema no âmbito dos processos de execução fiscal instaurados, e têm vindo a entender que “a jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal e do Tribunal Constitucional, já se pronunciou sobre saber se (I) as taxas de portagens são tributos ou preços e (II) qual a legitimidade da Administração fiscal para atuar no âmbito da cobrança e certificação das taxas de portagens” (cf. Acórdão do STA no Proc. n.º 01021/12.6BEAVR 0102/18, de 30.04.2019, 2.ª Secção, que se pode consultar em <http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/e772ff2cbdac6ba9802583f400340fd7?OpenDocument>), tendo decidido no sentido de que nada impede a Administração Tributária de ter esta competência.

É referido no Acórdão do Tribunal Constitucional, n.º 640/95, datado de 15/11/1995, proc. n.º 286/94, aí citado, e que se pode consultar em <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19950640.html>, o seguinte:

“Na doutrina administrativista portuguesa, em regra a propósito das portagens cobradas em pontes e autoestradas, aceita-se que a portagem tem a natureza de uma taxa, afastando-se a qualificação mais antiga como preço, ligada à concepção da dominialidade como direito de propriedade privada do Estado:

Não há razão, com efeito, para conceber como tributo apenas a prestação patrimonial feita por um particular a uma pessoa colectiva de direito público «em virtude duma vantagem especial obtida por meio dum serviço público» [...], deixando de fora as prestações efectuadas em retribuição da vantagem obtida pela utilização de uma coisa do domínio público.

A verdade é que tanto os serviços públicos como os bens dominiais são meios de acção administrativa, submetidos à disciplina do direito público. E se não é lícita a confusão dos dois conceitos, também não o é, a nosso ver, a total autonomia de ambos.

Porquê? Porque qualquer das realidades a que se reportam tais conceitos se vêm a dinamizar, afinal de contas, numa prestação feita em benefício do particular - uma prestação de facere, por via de regra, no caso de serviço público; uma prestação de pati, na hipótese de domínio.

Não deve por isso recusar-se à prestação pecuniária que o particular efectua para utilizar as coisas públicas a natureza tributária que se reconhece à prestação que ele realiza para utilizar um serviço público.

É esta, aliás, a opinião professada pela maioria da doutrina moderna [...]” (Diogo Freitas do Amaral, ob. cit., págs. 101-102; a formulação transcrita entre aspas no texto é da autoria de P. Soares Martinez, A Obrigação Tributária, pág. 667; em abono da sua tese quanto a qualificação, aquele autor invoca, além de Marcello Caetano, os administrativistas italianos Santi Romano e Zanobini. Ver ainda Marcello Caetano, ob. cit, II, págs. 934, 1083-1085).”

Entende-se pois que, estando cometida por lei a competência à AT, as dúvidas ou reservas mencionadas na “Exposição de Motivos” estão amplamente esclarecidas pela jurisprudência, não havendo qualquer limitação à intervenção da AT.

3.2 A representação em processo pela AT

Como já se referiu, pese embora não se encontrar descrito de forma expressa no artigo 10.º do Código de Procedimento e de Processo Tributário (CPPT), sob a epígrafe “Competências da administração tributária”, que compete aos serviços da administração tributária “*a cobrança de taxas de portagem, coimas e custos administrativos*”, nos termos da alínea j), do nº 1 deste artigo, que determina que compete à administração tributária “**j) Realizar os demais atos que lhes sejam cometidos na lei**”, sempre se encontra determinada uma forma de competência residual.

Por outro lado, a alínea c), do nº 1, do artigo 15.º do mesmo CPPT, sob a epígrafe, “Competência do representante da Fazenda Pública” que determina “**c) Praticar quaisquer outros actos previstos na lei**”, resulta também relativamente às entidades que a Fazenda Pública representa, uma competência residual.

Da conjugação destes dois normativos [a alínea j), do nº 1 do artigo 10.º, com a alínea c), do nº 1 do artigo 15.º do CPPT] e por força do já citado artigo 17º-A, da Lei nº 25/2006, de 30 de junho, a representação pela Administração Tributária assentará na natureza da entidade representada, independentemente de ser pública ou privada, e não na natureza do crédito ou do credor.

Para além do fundamento legal, de cariz processual, supra referido, é pacífico em termos substantivos, que das espécies contratuais ao dispor do legislador, o contrato usado para obras maiores e exigentes, com recurso a avultados capitais, é o Contrato de Concessão. No caso da construção de infraestruturas, é utilizado o contrato de concessão de obras públicas que é definido no artigo 407.º do Código de Contratos Públicos como: “*o contrato pelo qual o co-contratante se obriga à execução ou à conceção e execução de obras públicas, adquirindo em contrapartida o direito de proceder, durante um*

determinado período, à respectiva exploração, e, se assim, o estipulado, o direito ao pagamento de um preço". Tais contratos têm por objeto a transferência para um particular do exercício de uma atividade pública legalmente reservada à Administração, e que o concessionário desempenhará por sua conta e risco, mas no interesse público. Dito de outro modo, na concessão, é a entidade privada que custeia toda a operação, e é remunerada pela exploração da obra, durante um período de tempo, contratualmente fixado através de taxas a pagar pelos utentes. O concessionário é um gestor do bem por delegação de funções públicas: *"o concessionário atua em nome e em lugar da administração pública, nos termos com esta pactuadas e sob a sua fiscalização"*. [Marcelo Caetano, "Algumas notas para a interpretação da Lei nº 2105 in O Direito, Ano XCIII, 1961, p. 96]

Sendo entidades privadas, as concessionárias por força do contrato de concessão atuam com poderes de autoridade e praticam atos com força jurídica administrativa, ao abrigo da lei, dotados de poderes administrativos e em nome da administração pública.

É esse o motivo pelo qual se entende que, para além da legitimidade conferida à AT para a execução coerciva dos créditos compostos pela taxa de portagem, coima e custos administrativos que se encontra especialmente plasmado no artigo 17.º-A da Lei nº 25/2006, de 30 de junho, tal legitimação também lhe é conferida por força da aplicação da regra geral do nº 1, do artigo 179.º, do Código de Procedimento Administrativo (CPA), aprovado pelo Decreto-Lei nº 4/2015, de 7 de Janeiro, na sua redação atual, e que infra se transcreve, uma vez que os processos de execução em causa tem como escopo o pagamento de uma prestação pecuniária que deve ser paga a *"uma pessoa colectiva pública, ou por ordem desta"* e na falta de pagamento voluntário da taxa e da contraordenação, o processo segue a execução fiscal tal como consta da legislação tributária:

"Artigo 179.º

Execução de obrigações pecuniárias

1 - Quando, por força de um ato administrativo, devam ser pagas prestações pecuniárias a uma pessoa coletiva pública, ou por ordem desta, segue-se, na falta de pagamento voluntário no prazo fixado, o processo de execução fiscal, tal como regulado na legislação do processo tributário.

2 - Para efeitos do disposto no número anterior, o órgão competente emite, nos termos legais, uma certidão com valor de título executivo, que remete ao competente serviço da Administração tributária, juntamente com o processo administrativo.

3 - Nos casos em que, nos termos da lei, a Administração proceda, diretamente ou por intermédio de terceiro, à execução coerciva de prestações de facto fungível, o procedimento previsto no presente artigo pode ser sempre utilizado para obter o ressarcimento das despesas efetuadas."

A jurisprudência, no que se refere à assunção pela Fazenda Pública da representação nestes processos, vai também neste sentido.

Em particular, será de referir e salientar que o Supremo Tribunal Administrativo (STA) já se pronunciou sobre esta matéria (cf. Acórdão do STA no Processo n.º 103/17, de 03.05.2017, 2.ª Secção, que se pode consultar em <http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/e3225858cd223ae58025811d003c4db5?OpenDocument&ExpandSection=1>), esclarecendo que:

“I - A representação da Administração Tributária por parte do Representante da Fazenda Pública assenta na natureza da entidade representada e não da natureza do crédito ou do credor.

II - Por isso, tal representação opera no âmbito das competências atribuídas por lei àquela Administração Tributária, definidas no art.º 10.º do Código de Processo e Procedimento Tributário onde se não inscreve, de forma expressa, a cobrança de taxas de portagem, custos administrativos e demais valores aqui em causa.

III - A L. n.º 25/2006, de 30.06 no seu art.º 17º-A, veio estabelecer que: «Compete à administração tributária promover, nos termos do Código de Procedimento e Processo Tributário, a cobrança coerciva dos créditos compostos pela taxa de portagem, coima e custos administrativos e dos juros de mora devidos» dando concretização às alíneas j) do art.º 10.º, e c), do n.º 1, do art.º 15.º, ambos do Código de Processo e Procedimento Tributário, independentemente de a entidade credora ser pública ou privada.

IV - Ao ampliar a competência da Administração Tributária, em razão da matéria, para a cobrança coerciva dos créditos compostos pela taxa de portagem, coima e custos administrativos e dos juros de mora devidos, não optou o legislador apenas pela utilização do meio processual de execução fiscal para a cobrança coerciva de tais créditos mas atribuiu competência à Administração Tributária para proceder à cobrança coerciva destes créditos.

V - Tendo-o efetuado, por arrastamento, o Representante da Fazenda Pública passou a ter legitimidade para intervir nos processos de oposição com origem em cada um desses processos de execução fiscal, não em representação da entidade de direito privado, ou instituto público a quem esteja atribuída a competência de cobrar tais créditos, mas em representação da Administração Tributária que tem competência para proceder à cobrança coerciva dos mesmos.”

Assim, entende-se que, ao contrário do alegado na “Exposição de Motivos” do Projeto de Lei n.º 429/XIV/1ª (BE), a AT tem legitimidade para representar as concessionárias e/ou subconcessionárias (entidades privadas) em Tribunal, porquanto detém competência específica.

3.3 A alternativa ao envolvimento da AT

Importa, por outro lado, apreciar a alternativa ao envolvimento da AT.

A solução propugnada no Projeto de Lei n.º 429/XIV/1ª (BE) em análise, faz regressar ao regime geral das contraordenações, as infrações decorrentes do não pagamento de taxas de portagem e, ao fazê-lo

está a atribuir competência para executar a decisão administrativa que condena ao pagamento da taxa de portagem, coima e custas administrativas, ao Ministério Público – o qual, nos termos do artigo 2.º do seu Estatuto, *“representa o Estado, defende os interesses que a lei determinar, participa na execução da política criminal definida pelos órgãos de soberania, exerce a ação penal orientado pelo princípio da legalidade e defende a legalidade democrática, nos termos da Constituição, do presente Estatuto e da Lei”*.

Com efeito, nos termos do n.º 2 do artigo 89.º, do RGCO, *“a execução é promovida pelo representante do Ministério Público junto do tribunal competente, aplicando-se, com as necessárias adaptações, o disposto no Código de Processo Penal sobre a execução da multa”*.

Ora, retomar a solução anterior, retiraria capacidade aos Tribunais para tramitar o volume de processos que detém, aumentando-se exponencialmente as pendências face ao volume de processos em causa. Recordar-se singelamente que o então InLR, I.P., enquanto interveio nestes processos, remeteu para execução coerciva, através da AT, cerca de 900.000 processos, e que mesmo assim não correspondiam ao número de infrações ocorridas nas concessões, visto que cada processo agregava vários autos de contraordenação.

Conclui-se pois que a retirada de competências à AT, apenas para as devolver, ao abrigo do Regime Geral das Contraordenações, ou Regime Geral dos Ilícitos de Mera Ordenação Social, quer às concessionárias (na instauração e instrução dos processos de contraordenação), quer a uma entidade administrativa a identificar (na decisão sobre os processos de contraordenação), e ao Ministério Público e aos Tribunais (na execução das dívidas), como o Projeto de Lei n.º 429/XIV/1ª (BE) estabelece, na verdade não retira ao Estado qualquer ónus ou esforço na cobrança de dívidas relacionadas com a falta de pagamento de taxas de portagem, sejam elas receita pública ou receita privada.

Em última instância, haverá sempre mobilização de recursos públicos para efetivar a cobrança, e mesmo que esses recursos não sejam da administração tributária, serão de uma entidade administrativa a identificar, e serão da administração judiciária, sendo certo que a eficiência e a eficácia dessa solução, já adotada no passado, é muito menor, havendo inclusive muito menor garantia de que os encargos incorridos pelo Estado nos próprios processos de cobrança (e não apenas a dívida originária) serão efetivamente ressarcidos.

Acresce que, mesmo a competência que o Projeto de Lei n.º 429/XIV/1ª (BE) admite “devolver” às concessionárias privadas (instauração e instrução de processos contraordenacionais) foi já, no passado, objeto de pedidos de reposição do equilíbrio financeiro ao Estado, a quando da quarta alteração à lei 25/2006, de 30 de junho, que previa precisamente essa solução – e que alterava, com efeitos diretos na economia das concessões, um quadro legislativo específico anteriormente estabilizado no qual não tinham essa competência –, pedidos esses que só foram esvaziados quando tal competência foi retirada às concessionárias.

Acontece que a AT está dotada de meios técnicos e instrumentos legais e processuais que lhe permitem apresentar uma reconhecida eficiência na cobrança coerciva de valores em dívida, nomeadamente porque os meios legais ao seu dispor lhe permitem o acesso, não só à informação, como ao património do executado, sem qualquer intermediação judicial, permitindo a recuperação dos valores liquidados num curto espaço de tempo. Ora, ainda que se assegurasse a atribuição a uma outra entidade administrativa, a par das competências atualmente detidas pela AT na cobrança de taxas de portagem em dívida, de meios legais e processuais equivalentes aos da AT – o RGIT, o CPPT, os sistemas de processamento de informação, o acesso a informação patrimonial, os instrumentos de penhora, etc. –, tal corresponderia na verdade a investir e a comprometer recursos numa outra AT, mas com muito menor escala e, por essa razão, desde logo com menor eficiência.

Seja como for, qualquer uma das eventuais soluções alternativas ao envolvimento da AT – seja um enquadramento legislativo similar ao já experimentado no passado (e agora novamente propugnado), com uma entidade administrativa a assegurar o processo contraordenacional e a promoção da execução a ser assegurada pelo Ministério Público junto dos Tribunais, seja alternativamente um novatório enquadramento legislativo que preveja a atribuição a uma entidade administrativa de meios técnicos e instrumentos legais e processuais similares aos da AT – implicaria, face à realidade presente, legislar em violação do princípio da eficiência, nos termos previstos na Constituição da República Portuguesa (CRP) (cf. alínea c) do artigo 81.º), e do princípio da economia, eficiência e eficácia, previsto na Lei de Enquadramento Orçamental (cf. artigo 10.º-E).

A eficiência, no plano constitucional, surge expressamente como parâmetro de organização do setor público, estabelecendo o artigo 81.º, alínea c), da CRP, que [incumbe prioritariamente ao Estado, no âmbito económico e social], “[a]ssegurar a plena utilização das forças produtivas, designadamente zelando pela eficiência do sector público”.

Por outro lado, o princípio da economia, da eficiência e da eficácia, enunciado no artigo 10.º-E da Lei de Enquadramento Orçamental, e pelo qual se deve reger toda a Administração Pública, estabelece que “a economia, a eficiência e a eficácia consistem na utilização do mínimo de recursos que assegurem os adequados padrões de qualidade do serviço público, na promoção do acréscimo de produtividade pelo alcance de resultados semelhantes com menor despesa e na utilização dos recursos mais adequados para atingir o resultado que se pretende alcançar” (cf. n.º2 do artigo 10º-E da Lei de Enquadramento Orçamental).

3.4 Recursos da AT para o combate à fraude e evasão fiscal

Importa referir que, ao contrário do que parece resultar da “Exposição de Motivos” do Projeto de Lei n.º 429/XIV/1ª (BE), a Autoridade Tributária recebe uma contrapartida pelo serviço que presta, uma vez que arrecada 35% do valor da coima², e ainda custas de processo, não sendo prestado portanto qualquer serviço gratuito, julgando-se que não é possível afirmar que se trata de recursos postos ao

² Nos termos da alínea b) do n.º1 do artigo 17.º da Lei n.º25/2006, de 30 de junho, na sua redação atual.

serviço dos privados, como se de uma liberalidade se tratasse. Mais: essa remuneração constitui ela própria receita pública.

Por outro lado, face à significativa receita pública em causa, como referido, também não parece minimamente factual afirmar que este envolvimento da AT não se enquadra no cumprimento da sua missão mais genérica de cobrança de receita fiscal.

Releva ainda recordar que, no quadro das atividades da AT – entidade que contudo melhor poderá esclarecer esta apreciação –, conquanto a cobrança coerciva de taxas de portagem tenha algum peso, quer em valor, quer principalmente em número de processos, trata-se na verdade de uma atividade marginal no esforço global de cobrança da AT, basicamente utilizando uma capacidade já instalada e extraindo até economias de escala de todo o investimento realizado nas infraestruturas tecnológicas e sistemas de informação associados à cobrança coerciva, seja em matéria do sistema de contraordenações (SCO), seja em matéria do sistema de execução fiscal (SEF), não parecendo factual afirmar que, no caso concreto, se trate da utilização de recursos que poderiam ser melhor empregues no combate à fraude e evasão fiscal, até porque este último utilizará certamente recursos distintos, nomeadamente em sede de inspeção e fiscalização, que aqui não são aplicáveis.

4 Análise do Projeto de Lei nº 429/XIV/1ª (BE): o articulado proposto

Sem prejuízo de todas as considerações anteriores deste Parecer, admitindo que passaria a aplicar-se o Regime Geral das Contraordenações, ou Regime Geral dos Ilícitos de Mera Ordenação Social, em vez do Regime Geral das Infrações Tributárias e o Código de Procedimento e de Processo Tributário – o que diretamente decorre dos artigos 3.º e 4.º do Projeto de Lei n.º 429/XIV/1.ª (BE), que nomeadamente revoga os artigos 17.º-A e artigo 18.º da Lei n.º 25/2006, de 30 de junho, na sua redação atual, e ripristina o artigo 18.º da mesma lei na sua redação originária –, ainda assim verifica-se que o referido Projeto de Lei apresenta algumas inconsistências, e mesmo algumas omissões, que poderiam inviabilizar a aplicação do diploma alterado.

4.1 A alteração do artigo 7.º da Lei n.º 25/2006, de 30 de junho

Certamente por lapso, o Projeto de Lei n.º 429/XIV/1.ª (BE) não procede à alteração do artigo 7.º, n.º1, onde se refere que os limites máximos do valor da coima “*são os previstos no Regime Geral das Infrações Tributárias*”. Contudo, pretendendo o Projeto de Lei n.º 429/XIV/1.ª (BE) que deixe de ser aplicável o RGIT, a alteração de tal referência seria absolutamente necessária, por forma a evitar uma inconsistência com as restantes alterações propostas.

4.2 A alteração do artigo 9.º da Lei n.º 25/2006, de 30 de junho

Desde logo, na redação do artigo 9.º, n.º1, da proposta do Projeto de Lei n.º 429/XIV/1.ª (BE), prevê-se que “*Quando o agente de fiscalização, no exercício das suas funções, detetar a prática ou a ocorrência de contraordenações previstas nos artigos 5.º e 6.º, lavra auto de notícia e remete-o à entidade competente para a instaurar e instruir o processo*”, sendo que tal “entidade” é, nos termos da nova

redação ora proposta para o artigo 15.º, “as entidades do nº 3, do artigo 11.º”, ou seja, as próprias concessionárias, as subconcessionárias, as entidades de cobrança das taxas de portagem e as entidades gestoras de sistemas eletrónicos de cobrança de portagens, e já não a Autoridade Tributária.

Parece não fazer sentido que se estabeleça que o agente de fiscalização, da concessionária, remete o auto à concessionária, visto que são as próprias empresas concessionárias que, de acordo com o próprio Projeto de Lei n.º 429/XIV/1ª (BE), tramitam o processo de contraordenação, não havendo já uma terceira entidade – na lei em vigor, a AT – a instaurar e a instruir o processo de contraordenação.

Acresce por fim, que na redação proposta no Projeto de Lei n.º 429/XIV/1.ª (BE) para o mesmo artigo 9.º, numa omissão que se julga poder invalidar todo e qualquer Auto de Notícia a emitir, não se faz qualquer referência ao conteúdo específico do Auto de Notícia – ao contrário do que acontecia nas redações deste artigo em vigor até 2011, i.e., quando tais autos eram emitidos ao abrigo do RGCO. Ora, a não previsão desse detalhe na redação atualmente em vigor da Lei n.º 25/2006, de 30 de junho, que o Projeto de Lei n.º 429/XIV/1.ª (BE), certamente por lapso, aproveitou, resulta tão só de se prever expressamente que esse auto de notícia é emitido ao abrigo do RGIT, de acordo portanto com as respetivas regras, algo que com a alteração ora proposta já não aconteceria, não ficando contudo definido qual seria, nesse caso, o conteúdo do auto.

4.3 A alteração do artigo 15.º da Lei n.º 25/2006, de 30 de junho

Na redação proposta para o artigo 15.º, e ao contrário da versão originária da lei ou da sua versão de 2009, não se refere a entidade administrativa que fica responsável pela “decisão” dos processos de contraordenação, o que parece configurar uma omissão que inviabilizaria desde logo a aplicabilidade da lei.

Determina o artigo 15.º, n.º 1, na redação atual da Lei nº 25/2006, de 30 de junho, que o serviço com competência para o processo é: *“O serviço de finanças da área do domicílio fiscal do agente de contraordenação é competente para a instauração e instrução dos processos de contraordenação a que se refere a presente lei, bem como para aplicação das respetivas coimas”.*

Da proposta de redação do artigo 15.º do Projeto de Lei n.º 429/XIV/1.ª (BE) resulta que *“As entidades referidas nº 3 do artigo 11.º são competentes para a instauração e instrução dos processos de contraordenação a que se refere a presente lei, incluindo a análise da defesa, a elaboração da proposta de decisão, a notificação da decisão administrativa, bem como a preparação do título executivo”.*

Resulta pois, da proposta de redação do artigo 15.º, uma retirada de competências, em razão da matéria, à AT – o serviço de finanças da área do domicílio fiscal do agente da contraordenação – de instauração e instrução dos processos contra-ordenacionais, para passar a atribuí-la, por remissão para as entidades do nº 3, do artigo 11.º, ou seja, *“às concessionárias, subconcessionárias, às entidades de cobrança das taxas de portagem e às entidades gestoras de sistemas eletrónicos de cobrança de portagens”*, que são entidades privadas, com as quais o Estado português celebrou contratos de concessão/subconcessão.

Esta técnica legislativa deixa um vazio normativo aos intérpretes e aplicadores da Lei, susceptível de gerar dúvidas, incertezas e dificuldades, porquanto retira competências à AT, mas não determina qual a entidade administrativa que legalmente e inequivocamente tem competência para a “decisão condenatória” a tomar depois de instaurado e instruído o processo de contraordenação por infrações que resultam do não pagamento ou pagamento viciado de taxas de portagem, e para remeter para Tribunal tais processos, quando não pagos, de modo a que os representantes do Ministério Público assegurem a execução de tais decisões.

Consequentemente, sendo as contraordenações uma matéria sancionatória, está em causa o Princípio da Legalidade e a lei tem que ser direta, expressa, clara e precisa. A competência tem que estar definida e predeterminada, não havendo lugar a competências implícitas, por remissões e/ou analogia de matérias, o que não ocorre na presente alteração de Projeto de Lei n.º 429/XIV/1.ª (BE). Neste sentido, *vide* a jurisprudência, cf. Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 09-12-2010, Proc. 156/10.4YFLSB, www.gde.mj.pt: *“No procedimento por contraordenações, a definição da competência em geral, administrativa e exercida na prossecução das atribuições de entidades da Administração deve estar directa e expressamente prevista na lei (ou em norma administrativa legalmente habilitada). O princípio da legalidade da competência não tem uma função de limite ou negativa, mas positiva de determinação expressa (...)”*.

Por último, no final da nova redação ora proposta pelo Projeto de Lei n.º 429/XIV/1.ª (BE) para o artigo 15.º, faz-se referência à “preparação do título executivo”, o que se revela desajustado se, como proposto, a promoção da execução couber ao Ministério Público, sendo nesse caso executada a decisão administrativa, e não havendo pois necessidade de preparar qualquer título executivo.

4.4 A alteração do artigo 17.º da Lei n.º25/2006, de 30 de junho

Finalmente, no artigo 17.º, a atribuição à IP,S.A., de 20% da coima, num contexto em que podem estar em causa receitas de taxas de portagem que não lhe estejam atribuídas, revela-se injustificado.

Tal “participação” na distribuição da coima por parte da EP-Estradas de Portugal, prevista em versões anteriores da Lei – e admite-se que, por isso, agora reposta no Projeto de Lei n.º 429/XIV/1.ª (BE) – , considerava o papel da EP na gestão das concessões do Estado, mas havia já desaparecido da Lei em 2009, precisamente porque a então EP deixou de assegurar tal gestão, e ao mesmo tempo não assumiu qualquer papel ativo no processo de contraordenação e de execução, uma vez que tais tarefas passaram a caber ao então InIR, I.P., hoje IMT, I.P.

5 Análise do Projeto de Lei nº 429/XIV/1ª (BE): efeitos económico-financeiros

5.1 A economia das portagens: receita pública e risco de cobrança

5.1.1.A receita pública da IP, S.A.

A afirmação de que *“a AT tornou-se o ‘cobrador do fraque’ das concessionárias de autoestradas, passando a empregar os seus recursos e trabalhadores e trabalhadoras na recuperação de dívidas a estes privados, rendendo-lhes dezenas de milhões de euros em detrimento de aplicar os seus recursos noutros objetivos de interesse público”* – mesmo não considerando os argumentos jurídicos já expendidos neste Parecer quanto a natureza especial da receita privada em presença – assenta em pressupostos que não têm efetiva correspondência no atual modelo de gestão e financiamento do setor rodoviário.

De facto, a introdução da cobrança de portagens nas ex-SCUT – que se iniciou em 2010, tendo o Governo à data proposto uma introdução progressiva, consoante os graus de desenvolvimento das regiões atravessadas por cada uma das ex-SCUT, mas tendo a Assembleia da República legislado no sentido de incluir imediatamente nesse processo todas as ex-SCUT – fez-se no quadro do novo modelo de gestão e financiamento do setor rodoviário, em que à então EP-Estradas de Portugal,S.A., foi atribuído um contrato de concessão da rede rodoviária nacional, clarificando as respetivas obrigações e direitos. Ora um dos direitos era precisamente o da EP, S.A. – hoje IP, S.A. – ser titular das receitas de portagem cobradas nas ex-SCUT (passando essas concessionárias a ser remuneradas pela disponibilidade da via), quando essas concessões passassem a estar sujeitas ao regime de cobrança de taxas de portagem. O mesmo princípio foi adotado nas subconcessões da então EP, S.A., nas quais se previsse cobrar taxas de portagem.

As negociações das ex-SCUT concluídas em 2010 (que incluíam ainda a Concessão Grande Lisboa e a Concessão Norte, no quadro da negociação global realizada com o grupo Ascendi) estabeleceram esse princípio de atribuição do direito da receita de portagem à IP,S.A., para as concessões ex-SCUT Norte Litoral, Costa de Prata e Grande Porto (e também a Beiras Litoral e Alta, mas neste caso apenas quando fosse introduzida a cobrança de portagens). A cobrança de taxas de portagem nessas três concessões iniciou-se em outubro de 2010, no quadro do Decreto-Lei n.º 67-A/2010, de 14 de junho.

A introdução da cobrança de portagens nas restantes ex-SCUT – Beiras Litoral e Alta (já renegociada anteriormente), Algarve, Interior Norte, e Beira Interior – ocorreria apenas em dezembro de 2011, e conquanto a respetiva renegociação contratual só tenha sido concluída em 2015, aquelas concessões ficaram sujeitas a esse mesmo regime através do Decreto-Lei n.º111/2011, de 28 de novembro.

Assim, hoje, a IP, S.A., sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos, e que integra, como Entidade Pública Reclassificada (EPR), o perímetro orçamental, é titular das receitas de portagem das seguintes oito Concessões do Estado:

- Concessão Norte Litoral (ex-SCUT);
- Concessão Grande Porto (ex-SCUT);

- Concessão Costa de Prata (ex-SCUT);
- Concessão Beiras Litoral e Alta (ex-SCUT);
- Concessão Algarve (ex-SCUT);
- Concessão Interior Norte (ex-SCUT);
- Concessão Grande Lisboa;
- Concessão Norte.

São também receitas da IP, S.A., algumas receitas provenientes da Concessão Brisa, em resultado da renegociação contratual de 2008, em que ficou atribuído à então EP, S.A., hoje IP, S.A., o direito sobre uma pequena parte da atualização tarifária anual (para além do direito à receita de portagem a cobrar em determinados lanços, mas cuja cobrança não foi iniciada), sendo que, em 2019, estas receitas representaram já cerca de 1,7% da receita total de portagens da IP, S.A.

São também receitas da IP, S.A., as taxas de portagem cobradas nas vias portajadas das suas Subconcessões:

- Subconcessão Autoestrada Transmontana;
- Subconcessão Baixo Tejo;
- Subconcessão Litoral Oeste;
- Subconcessão Pinhal Interior.

São ainda receitas da IP, S.A., as correspondentes às operações de exploração direta na rede IP, S.A.:

- Autoestrada A21;
- Autoestrada A23 (Torres Novas / Abrantes);
- Túnel do Marão.

Ao nível de Concessões do Estado, as receitas de portagem das Concessões Brisa, Lusoponte, Oeste, Litoral Centro, Douro Litoral e Beira Interior são efetivamente tituladas pelas respetivas Concessionárias, que são entidades privadas.

Como se pretendia com o novo modelo de gestão e financiamento, a IP, S.A., passou pois a ser financiada por receitas próprias, desde logo pelas receitas de portagem, que corresponderam a cerca de 335 milhões de euros em 2019, sendo que destes, 83% provêm da rede de Concessões do Estado³. Sobre este montante, incide ainda IVA (à taxa de 23%) que constitui ele próprio receita pública fiscal.

5.1.2.A receita pública e receita privada no setor das portagens

A adoção de um sistema de cobrança coerciva menos eficiente, com base na experiência anterior, põe em causa igualmente um valor não despidendo de receita pública.

O valor global das receitas de portagens – públicas e privadas – atingiu, em 2019, em Portugal, um montante da ordem dos 1.192 milhões de euros/ano⁴, sobre os quais incide IVA à taxa normal (23%),

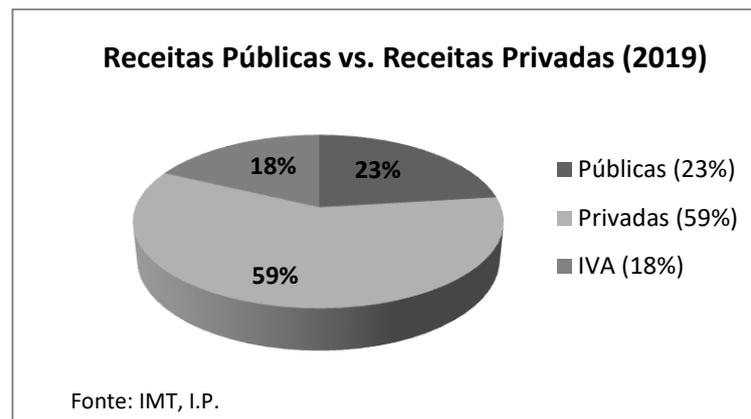
³ Dados do Relatório e Contas 2019 da Infraestruturas de Portugal, S.A.

⁴ De acordo com dados dos Relatórios e Contas 2019 das diferentes concessionárias.

com exceção das taxas de portagem cobradas nas travessias do Tejo em Lisboa, às quais é aplicada a taxa reduzida (6%). O valor do IVA que está assim em causa é da ordem dos 260 milhões de euros/ano, e constitui receita pública.

Sendo as receitas de portagem da IP, S.A., de 335 milhões de euros/ano, a composição das receitas do setor pode ser assim apresentada:

Figura 1



Note-se que aquela composição de receitas públicas e receitas privadas inclui apenas a taxa de portagem e o IVA, e não inclui receitas específicas do processo coercivo (coimas, custos administrativos, custas processuais, e juros, cuja parte mais significativa constitui receita pública).

Ora o facto de a coima estar definida como correspondendo a 7,5 vezes a taxa de portagem em dívida (e já esteve definida como correspondendo a 10 vezes a taxa de portagem), com um mínimo de 25 euros, faz com que, no máximo, a taxa de portagem corresponda a $1/(1+7,5)=11,7\%$ do valor composto da taxa de portagem adicionado da coima, a cobrar coercivamente. Ou seja, a coima corresponde a um mínimo de 88,3% desse valor taxa+coima cobrado coercivamente. Se se considerar, adicionalmente, que 85% da coima é receita pública, então mesmo quando se trata de concessionárias privadas com direito à receita da taxa de portagem, na verdade quando tais receitas são cobradas, $85\% \times 88,3\% = 75\%$ dessa receita constitui desde logo receita pública. Dito de outro modo, como a cobrança coerciva – mesmo sem considerar as custas processuais da AT – permite recuperar montantes que são, muito maioritariamente, receita pública, a referência de que a AT estaria simplesmente a trabalhar para os privados não corresponde factualmente à realidade.

Conclui-se pois que, mesmo desconsiderando em absoluto o valor das receitas de portagens que são “privadas” em termos económicos – i.e., cuja titularidade cabe ao co-contratante do Estado nos contratos de concessão –, que deixariam de poder contar com a intervenção da AT para a sua cobrança coerciva, há um montante de receitas públicas, quer de receitas de portagem que cabem à IP, S.A. (335 milhões de euros/ano), quer de IVA (260 milhões de euros/ano) sobre as taxas de portagem em geral, e que no seu conjunto totalizam cerca de 595 milhões de euros/ano,

correspondendo a cerca de 0,28% do PIB, cujo risco de cobrança ficaria potencialmente agravado, caso o Projeto de Lei n.º 429/XIV/1ª (BE) em apreciação vier a ser aprovado. Note-se que este valor de receita pública potencialmente sujeita ao regime sancionatório aqui em análise, não inclui o montante das coimas que sejam aplicáveis às taxas de portagem não pagas, coimas essas que maioritariamente (em 85%) constituem elas próprias, como já se referiu acima, receita pública.

5.2 A reposição do equilíbrio financeiro das concessionárias, das subconcessionárias e das operadoras de cobrança de portagens

A quarta alteração legislativa à Lei n.º25/2006, de 30 de junho, realizada pela Lei n.º55-A/2010, de 31 de dezembro, já havia motivado pedidos de reposição do equilíbrio financeiros de concessões e subconcessões, dado que, em medida legislativa específica, lhes foram imputadas novas responsabilidades: as entidades referidas no n.º 1 do artigo 11.º da Lei n.º 25/2006, de 30 de Junho – as concessionárias, as subconcessionárias, as entidades de cobrança das taxas de portagem e as entidades gestoras de sistemas electrónicos de cobrança de portagens – passaram a ser detentoras das competências para instaurar e instruir processos de contraordenação, analisar defesas, elaborar propostas de decisão, notificar os arguidos das decisões administrativas, bem como preparar o título executivo, o que ía muito para além das suas responsabilidades anteriores e significando naturalmente a assunção de encargos adicionais. Recorde-se que estes pedidos apenas caíram porque, logo no ano seguinte, com a quinta alteração à Lei n.º25/2006, de 30 de junho, o legislador retirou-lhes essas mesmas responsabilidades e atribuiu-as aos serviços de finanças da AT.

Ora o Projeto de Lei n.º 429/XIV/1ª (BE) vem propor a reposição, praticamente *ipsis verbis*, no corpo do novo artigo 15.º, da redação que havia sido introduzida por aquela quarta alteração à Lei n.º25/2006, de 30 de junho, no artigo 15.º, n.º1, sendo obviamente expectável que, em resultado disso, sejam apresentados pedidos de reposição do equilíbrio financeiro por parte de concessões e subconcessões, com impactos financeiros que nesta altura são impossíveis de avaliar, mas que serão por definição desfavoráveis ao Estado.

Por outro lado, do ponto de vista das operadoras de cobrança de portagens, que prestam o serviço de cobrança de portagens à IP, S.A., a alteração legislativa proposta também configura uma alteração profunda dos pressupostos sobre os quais foram delineados tais contratos de prestação de serviços, que poderá impactar a IP, S.A.. De facto, a expectável menor probabilidade de obter sucesso na cobrança coerciva – pela menor eficácia da solução de cobrança coerciva sem recorrer à AT – significa que estará em causa a recuperação dos custos administrativos e das coimas, que constituem receita destas operadoras, e que contribuem para reduzir o encargo líquido (custos de cobrança deduzidos de receitas de custos administrativos e coimas) que lhes deve ser pago pela IP, S.A. Ou seja, essa deterioração da capacidade de cobrança deverá levar a que registem um encargo líquido superior, e esse aumento repercutir-se-á na IP,S.A., embora seja nesta altura impossível quantificar esse efeito.

6 A eficácia do regime sancionatório e as portagens eletrónicas

Um regime sancionatório tem sempre duas vertentes relevantes: o efeito dissuasor e o efeito punitivo. Mas qualquer um deles depende da efetiva capacidade de aplicação de tal regime sancionatório. Se a capacidade de aplicação do regime for elevada, os efeitos dissuasor e punitivo são elevados, e é até possível ter coimas mais baixas e, ainda assim, manter o efeito dissuasor.

Ou seja, dito de outro modo: se a punição da infração for tida como certa ou muito provável, o efeito dissuasor do regime é elevado, mesmo com sanções mais leves. Se a punição for tida como incerta, distante ou improvável, o efeito dissuasor do regime é baixo, mesmo que com sanções teoricamente mais pesadas.

Ora, historicamente, esta situação já foi vivida no setor das autoestradas portajadas. E o legislador não poderá ignorar esse percurso – no sentido da perspetiva histórica e sociológica que a Função Legislativa deve assegurar na feitura das leis –, e deve dele retirar consequências.

Quando o regime sancionatório aplicável era o regime das contraordenações de mero ilícito de natureza social, a aplicar primeiro por via de decisões administrativas, no âmbito da contraordenação, e depois com a promoção da execução pelo Ministério Público junto dos Tribunais, para dívidas de valor médio relativamente baixo, as sanções (coimas previstas) eram elevadas, mas o sucesso na aplicação do regime era muito baixo, com muitas prescrições, muitas pendências, e um grande atraso na cobrança. Em resultado disso, mesmo com sanções pesadas, o efeito dissuasor do regime era baixo, dada a baixa probabilidade de a sanção ser aplicada, ou pela sua aplicação muito tardia.

Quando o regime passou a assentar no RGIT e no CPPT, com intervenção da AT, foi inclusive possível, em 2015, reduzir as sanções (coimas), pois o sucesso na aplicação do regime passou a ser elevado e assegurou um efeito dissuasor também ele elevado, já não pela dimensão da sanção aplicável, mas pela elevada probabilidade da sua efetiva aplicação.

Ora, entende-se que a alteração do regime ora propugnada implicaria inevitavelmente, em contrapartida, a reposição de uma coima de valor mais significativo, por forma a compensar o menor efeito dissuasor de uma cobrança por via judicial *versus* uma cobrança por via fiscal. Ou seja, a reposição da situação de 2009, pretendida no Projeto de Lei n.º 429/XIV/1ª (BE), não poderia realisticamente considerar apenas um método menos eficaz de cobrança, teria de considerar igualmente a necessidade de, então, repor sanções mais pesadas, pelo menos como as que existiam à data. Se o efeito dissuasor é reconhecidamente menor, o efeito punitivo tem de ser maior, e mesmo esse agravamento, dependendo da perceção que os utentes tenham da eficácia da nova solução, poderia não evitar um muito menor sucesso na cobrança.

Note-se que a intervenção da AT tem objetivamente dois efeitos, intrinsecamente ligados, na efetiva aplicação do regime sancionatório:

- efeito dissuasor: o efeito indutor do cumprimento da lei junto dos utilizadores das autoestradas sujeitas ao regime de portagem, dado precisamente o conhecimento sobre a eficácia da cobrança coerciva da AT, assegurando que se reduz o número de infratores;

- efeito punitivo: uma efetiva capacidade de cobrança coerciva, e de aplicação da coima, dados os instrumentos colocados ao dispor da AT e a sua agilidade (por via da execução fiscal e penhora), assegurando-se que os infratores são efetivamente punidos.

Ora, ao excluir a AT do processo, não só o efeito punitivo seria claramente diminuído, como o efeito dissuasor que hoje existe seria profundamente afetado. Mesmo que, em contrapartida de uma capacidade de cobrança coerciva menos eficaz, se voltassem a aumentar as coimas, invertendo assim a redução realizada em 2015, correr-se-ia o enorme risco de haver uma fuga muito significativa ao pagamento de taxas de portagem naquelas vias – não é demais recordar que, no arranque da implementação das portagens exclusivamente eletrónicas, temeu-se uma fuga massiva ao pagamento, e por isso se introduziu a AT no processo de cobrança coerciva –, fuga essa que acabaria por estender-se à utilização da “via verde” nas portagens tradicionais, podendo assim conduzir, no limite, ao colapso de todo o regime de portagens abertas em Portugal.

Importa também referir que as portagens exclusivamente eletrónicas nas ex-SCUT foram adotadas por razões de redução dos investimentos necessários à introdução da cobrança das portagens, dado que não se investiu na construção de inúmeras praças de portagem naquelas autoestradas – que custariam centenas de milhões de euros –, mas também por relevantes razões energéticas e ambientais, dado que o pára-arranca nas barreiras de portagem, em centenas de milhões de transações anuais, tem enormes impactos quer no consumo de combustível, quer na poluição gerada, para além de obviamente no tempo de deslocação. Todo este quadro estaria potencialmente em causa com a retirada da AT do processo.

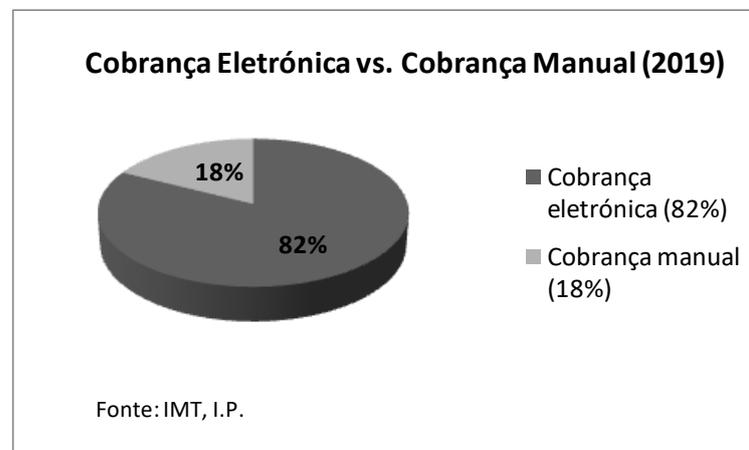
De facto, as portagens nas ex-SCUT, nas quais é gerada, como já se referiu, receita quase exclusivamente pública⁵, e nas subconcessões da IP,S.A., nas quais é gerada, como já se referiu, receita exclusivamente pública, sendo portagens exclusivamente eletrónicas (i.e., sem barreira física), são precisamente aquelas em que se verifica, por definição, um maior risco de cobrança, o que significa que diminuir a capacidade dissuasora do processo de cobrança coerciva poderia pôr especialmente em causa essa receita pública, e o respetivo IVA, o que se revela uma contradição evidente face aos objetivos anunciados para a alteração legislativa proposta.

A experiência demonstra que, mesmo num quadro em que, como até 2009, as portagens eletrónicas tinham peso limitado no cômputo global das receitas de portagem, sendo ainda a grande maioria delas cobradas nas barreiras físicas de portagem – onde a fuga ao pagamento era difícil, havendo inclusive cancelas que barravam o caminho ao putativo infrator –, ainda assim a passagem sem pagamento na designada “via verde” começou a ter expressão acrescida, mas a capacidade de perseguir esses infratores era ainda muito limitada. Este sistema não resistiu depois ao impacto da introdução das portagens exclusivamente eletrónicas nas ex-SCUT, com o avolumar das situações de não pagamento.

⁵ A respetiva receita de portagem constitui direito da IP, S.A., com exceção do caso da Concessão Beira Interior, na qual, após a renegociação de 2015, tais receitas passaram a constituir direito da concessionária privada.

Acresce que, atualmente, a cobrança de portagens é, em termos de risco de cobrança, muito mais exigente do que era antes da introdução das portagens nas ex-SCUT, em 2010 e em 2011. As portagens eletrónicas – sejam elas o *multi lane free flow* (i.e., portagem exclusivamente eletrónica) nas ex-SCUT e nas subconcessões, sejam as “vias verdes” nas portagens tradicionais –, em que não há qualquer barreira de portagem ou cancela que impeça o infrator de passar sem pagar, são hoje a forma mais comum de realizar a transação de portagem, correspondendo a mais de 80% das transações e das receitas de portagem em toda a rede de vias portajadas (valor que chega a atingir os 90% nas portagens exclusivamente eletrónicas), pelo que, a diminuição da eficácia da cobrança coerciva, com a adoção de uma solução legislativa similar às que vigoraram entre 2009 e 2011, constituiria uma contradição e surgiria claramente em contraciclo com a evolução do peso das portagens eletrónicas.

Figura 2



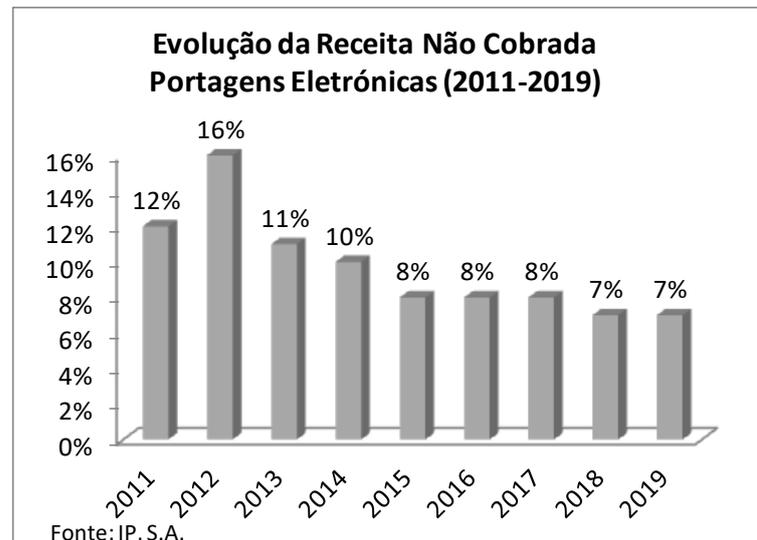
É comum Portugal ser referenciado como tendo sido o primeiro país do mundo a dispor de portagem eletrónica sem paragens (pela sua natureza) e interoperável (por imposição do Estado) em toda a sua rede de autoestradas, seja com o sistema de portagens exclusivamente eletrónicas (*multi lane free flow*) nas ex-SCUT e nas subconcessões, seja com a designada “via verde” nas portagens tradicionais.

A verdade é que este “sistema aberto” só pôde concretizar-se por se ter assegurado, como já referido anteriormente, que, na ausência da implementação de uma matrícula eletrónica obrigatória (com utilização obrigatória de um dispositivo eletrónico de matrícula nas vias sujeitas à cobrança de taxas de portagem), que era um dos pressupostos de todo o projeto, se implementaria alternativamente um regime sancionatório mais célere e eficaz e, portanto, fortemente dissuasor de comportamentos de infração, algo que foi alcançado precisamente com o envolvimento crescente da AT no processo de cobrança coerciva.

A evolução da receita não cobrada nas portagens exclusivamente eletrónicas das ex-SCUT é muito elucidativa a este respeito, como se pode ver pela Figura 3, abaixo. Depois de um crescimento inicial em 2012 – que, recorde-se, foi o primeiro ano completo em que se cobraram portagens em todas as

ex-SCUT –, claramente com um grande número de utentes a “testarem”, voluntária ou involuntariamente, a capacidade coerciva do sistema, e em que a receita não cobrada chegou a atingir 16% da receita potencial, esse indicador veio sempre a melhorar, estando hoje em menos de metade daquele máximo.

Figura 3



E se é verdade que a intervenção inicial da AT ocorreu desde meados de 2011 (nessa altura ainda através do instrumento das cartas precatórias) com algumas dificuldades e forte impacto social – nomeadamente colocando a descoberto uma realidade muito desvalorizada até aí, que era a flagrante desatualização do registo de propriedade automóvel, cuja atualização é uma obrigação legal dos proprietários dos veículos –, também é um facto que esse impacto acabou por funcionar a favor da perceção de um regime sancionatório dissuasor e eficaz.

Ora, uma significativa diminuição da capacidade dissuasora e punitiva do regime sancionatório, e a imediata perceção que os utentes teriam sobre essa diminuição, como direto resultado da retirada à AT das competências que detém hoje nesta matéria, não só seria rapidamente explorada pelos potenciais infratores, como poderia levar à concretização de uma fuga muito significativa – não é demais recordar que, no arranque da implementação das portagens exclusivamente eletrónicas, chegou a temer-se uma fuga massiva ao pagamento, e por isso se introduziu a AT no processo de cobrança coerciva –, fuga essa que acabaria por estender-se à utilização da “via verde” nas portagens tradicionais, podendo rapidamente comprometer todo o sistema de cobrança de taxas de portagem tal como está desenhado, e pondo necessariamente em causa a circulação sem paragens, e as correspondentes vantagens ambientais em matéria de consumo de combustíveis e de poluição, que é hoje possível realizar nas vias portajadas nacionais.

7 Conclusões e Parecer

7.1 Conclusões

7.1.1 Do Projeto de Lei

- O Projeto de Lei n.º 429/XIV/1ª (BE), da iniciativa do Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda (BE), apresentado ao abrigo do n.º 1 do artigo 167.º da Constituição e do artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República, foi remetido ao Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P. (IMT, I.P.) pela Comissão de Economia, Inovação, Obras Públicas e Habitação, da Assembleia da República, para emissão de Parecer escrito sobre proposta de (9ª) alteração à Lei nº 25/2006, de 30 de junho.
- O Projeto de Lei n.º 429/XIV/1ª (BE), pretende retirar a competência que a Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) presentemente detém para a instauração, instrução e cobrança coerciva dos créditos compostos pela taxa de portagem, coima e custos administrativos e dos juros de mora devidos, no âmbito dos processos por falta de pagamento de taxas de portagem, ao abrigo do Código de Procedimento e Processo Tributário (CPPT), e do Regime Geral das Infrações Tributárias (RGIT) (cf. artigos 15.º, nº 1 e 17.º-A da Lei 25/2006, de 30 de junho) e visa atribuir a competência para a instauração e instrução dos processos a uma outra “entidade administrativa” (que o Projeto de Lei, contudo, não identifica), ao abrigo do Regime Geral das Contraordenações (RGCO) ou Regime Geral dos Ilícitos de Mera Ordenação Social, e a respetiva execução das decisões não pagas voluntariamente a serem promovidas, nos termos daquele regime, pelo representante do Ministério Público junto dos Tribunais competentes.

7.1.2 Da análise e conclusões do IMT, I.P.

Da situação:

- A solução legislativa propugnada retoma, genericamente, um figurino jurídico que já vigorou no passado, entre 2009 e 2011. A cobrança coerciva das taxas de portagem ao abrigo do Regime Geral das Contraordenações, ou Regime Geral dos Ilícitos de Mera Ordenação Social, e com execuções a cargo do Ministério Público junto dos Tribunais comuns (em vez de através da aplicação Regime Geral das Infrações Tributárias, nos processos de contraordenação, e do Código de Procedimento e de Processo Tributário, na execução, como atualmente), já foi adotada no passado, e revelou-se morosa, ineficiente e fracamente dissuasora, para além de sobrecarregar os Tribunais com enormes volumes de processos de execução de dívidas.
- Por essa razão, num quadro progressivamente mais complexo, em que as portagens exclusivamente eletrónicas ganharam importância acrescida e em que não se concretizou a

matrícula eletrónica obrigatória, tal enquadramento legislativo precisamente evoluiu, com o recurso progressivo e crescente à AT, para poder fazer face à necessidade de dispor de um regime sancionatório mais eficaz e mais dissuasor.

- A atribuição de competências à DGCI, atual AT, através de sucessivos aperfeiçoamentos da Lei n.º 25/2006, de 30 de junho – em especial, a quarta alteração, com a Lei n.º 55-A/2010, de 31 de Dezembro, e a sexta alteração, com a Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro – permitiu implementar um regime sancionatório mais célere e eficaz, fortemente dissuasor de comportamentos de infração, que envolveu não só a execução dos créditos relativos a taxas de portagem, custos administrativos e coimas, mas passando também a assegurar a instauração, instrução e decisão dos próprios processos de contraordenação.
- A evolução favorável da receita não cobrada da IP, S.A., nas portagens eletrónicas, que atingiu um pico de 16% em 2012, primeiro ano completo em que todas as ex-SCUT foram portajadas, mas está hoje em 7%, é também a prova de que a atribuição de competências à AT permitiu assegurar um regime sancionatório que se revelou efetivamente dissuasor.

Da legalidade:

- É jurisprudência consolidada dos nossos Tribunais, designadamente do Tribunal Constitucional (TC) e do Supremo Tribunal Administrativo (STA), que nos termos conjugados da alínea j), do n.º 1 do artigo 10.º, com a alínea c), do n.º 1 do artigo 15.º do Código de Procedimento e de Processo Tributário e do artigo 17.º-A, da Lei n.º 25/2006, de 30 de junho, e no que concerne ao respeito pelo Princípio da Legalidade – pelo qual se deve reger toda a atuação da Administração Pública (cfr. n.º 1, do artigo 3.º do CPA e 266.º da CRP) –, não há qualquer impedimento a que a AT possa representar em juízo as concessionárias, porquanto detém essa específica competência, bem como cobrar e executar as taxas de portagens das concessionárias, porquanto as receitas em causa ou são públicas (quando ao serviço de entidades públicas) ou, quando tal não é o caso, não têm uma natureza puramente privada, por se tratar de taxas cobradas em concessões de obra e serviço público, atribuídas pelo Estado, e em que a entidade privada (concessionária/ subconcessionária) atua e exerce funções em nome do Estado.

Dos recursos públicos:

- A retirada de competências à AT, apenas para as devolver, ao abrigo do Regime Geral das Contraordenações, ou Regime Geral dos Ilícitos de Mera Ordenação Social, quer às concessionárias (na instauração e instrução dos processos de contraordenação), quer a uma entidade administrativa a identificar (na decisão sobre os processos de contraordenação), e ao Ministério Público e aos Tribunais (na execução das dívidas), como o Projeto de Lei n.º 429/XIV/1ª (BE) estabelece, na verdade não retira ao Estado qualquer ónus ou esforço na cobrança de dívidas relacionadas com a falta de pagamento de taxas de portagem, sejam elas receita pública ou receita privada. Em última instância, haverá sempre mobilização de recursos

públicos para efetivar a cobrança, e mesmo que esses recursos não sejam da administração tributária, serão de uma entidade administrativa a identificar, e serão da administração judiciária, sendo certo que a eficiência e a eficácia dessa solução, já adotada no passado, é muito menor, havendo inclusive muito menor garantia de que os encargos incorridos pelo Estado nos próprios processos de cobrança (e não apenas a dívida originária) serão efetivamente ressarcidos.

- Acresce que, mesmo a competência que o Projeto de Lei n.º 429/XIV/1ª (BE) admite “devolver” às concessionárias privadas (instauração e instrução de processos contraordenacionais) foi já, no passado, objeto de pedidos de reposição do equilíbrio financeiro ao Estado, a quando da quarta alteração à lei 25/2006, de 30 de junho, que previa precisamente essa solução – e que alterava, com efeitos diretos na economia das concessões, um quadro legislativo específico anteriormente estabilizado, no qual as concessionárias não tinham essa competência –, pedidos esses que só foram esvaziados quando tal competência foi retirada às concessionárias.

Da eficiência e da eficácia:

- A AT está dotada de meios técnicos e instrumentos legais e processuais que lhe permitem apresentar uma reconhecida eficiência na cobrança coerciva de valores em dívida, nomeadamente porque os meios legais ao seu dispor lhe permitem o acesso, não só à informação, como ao património do executado, sem qualquer intermediação judicial, permitindo a recuperação dos valores liquidados num curto espaço de tempo. Ora, ainda que se assegurasse a atribuição a uma outra entidade administrativa, a par das competências atualmente detidas pela AT na cobrança de taxas de portagem em dívida, de meios legais e processuais equivalentes aos da AT – o RGIT, o CPPT, os sistemas de processamento de informação, o acesso a informação patrimonial, os instrumentos de penhora, etc. –, tal corresponderia na verdade a investir e a comprometer recursos numa outra AT, mas com muito menor escala e, por essa razão, desde logo com menor eficiência.
- Acresce que, no quadro das atividades da AT, a cobrança coerciva de taxas de portagem é objetivamente uma atividade marginal no seu esforço global de cobrança, basicamente utilizando uma capacidade já instalada e extraindo até economias de escala de todo o investimento realizado nas infraestruturas tecnológicas e sistemas de informação associados à cobrança coerciva, seja em matéria do sistema de contraordenações (SCO), seja em matéria do sistema de execução fiscal (SEF), não parecendo factual afirmar que, no caso concreto, se trate da utilização de recursos que poderiam ser melhor empregues no combate à fraude e evasão fiscal, até porque este último utilizará certamente recursos distintos, nomeadamente em sede de inspeção e fiscalização, que aqui não são aplicáveis.
- Seja como for, qualquer uma das eventuais soluções alternativas ao envolvimento da AT – seja um enquadramento legislativo similar ao já experimentado no passado (e agora novamente propugnado), com uma entidade administrativa a assegurar o processo contraordenacional e a

promoção da execução a ser assegurada pelo Ministério Público junto dos Tribunais, seja alternativamente um novatório enquadramento legislativo que preveja a atribuição a uma entidade administrativa de meios técnicos e instrumentos legais e processuais similares aos da AT – implicaria, face à realidade presente, legislar em violação do princípio da eficiência, nos termos previstos na Constituição da República Portuguesa (CRP) (cf. alínea c) do artigo 81.º), e do princípio da economia, eficiência e eficácia, previsto na Lei de Enquadramento Orçamental (cf. artigo 10.º-E).

- A eficiência, no plano constitucional, surge expressamente como parâmetro de organização do setor público, estabelecendo o artigo 81.º, alínea c), da CRP, que [incumbe prioritariamente ao Estado, no âmbito económico e social], *“[a]ssegurar a plena utilização das forças produtivas, designadamente zelando pela eficiência do sector público”*.
- Por outro lado, o princípio da economia, da eficiência e da eficácia, enunciado no artigo 10.º-E da Lei de Enquadramento Orçamental, e pelo qual se deve reger toda a Administração Pública, estabelece que *“a economia, a eficiência e a eficácia consistem na utilização do mínimo de recursos que assegurem os adequados padrões de qualidade do serviço público, na promoção do acréscimo de produtividade pelo alcance de resultados semelhantes com menor despesa e na utilização dos recursos mais adequados para atingir o resultado que se pretende alcançar”* (cf. n.º2 do artigo 10º-E da Lei de Enquadramento Orçamental).
- Acresce que, no racional de um qualquer regime sancionatório, a dimensão das sanções nele previstas tem de ser ponderada pela eficácia da sua aplicação em concreto, assegurando-se um equilíbrio sempre difícil entre os respetivos efeitos dissuasor e punitivo. Ora, é preciso reconhecer que a redução de coimas legislada em 2015 (a oitava alteração à Lei n.º26/2006, de 30 de junho, através da Lei n.º51/2015, de 8 de junho) só foi possível precisamente em resultado da eficácia da cobrança coerciva com o envolvimento da AT. Retirando agora a competência à AT, seria certamente inevitável reverter aquela redução das coimas, por forma a aumentar a capacidade de dissuasão de uma nova solução de cobrança coerciva reconhecida pelos utentes, e em especial pelos potenciais infratores, como menos eficaz, e ainda assim não se poderia garantir igual nível de sucesso na cobrança.

Da receita pública:

- Em matéria de receita pública, a retirada de competências à AT, gerando uma significativa diminuição da capacidade dissuasora e punitiva do regime sancionatório, agravará o risco de cobrança das receitas públicas constituídas quer pelas taxas de portagem que integram a receita da IP,S.A. (335 milhões de euros/ano), quer pelo IVA das receitas de portagem de todas as concessionárias, públicas e privadas (260 milhões de euros/ano), que representam pois receitas públicas de mais de 595 milhões de euros/ano, mesmo se excluindo o valor de coimas e das custas processuais. O referido montante de receitas públicas corresponde a cerca de 41% do total de receitas de portagem, e respetivo IVA, cobradas em Portugal, e a cerca de 0,28% do PIB.

- Releva ainda referir que as portagens nas ex-SCUT (com a única exceção da Concessão Beira Interior) e nas subconcessões da IP, S.A., onde é gerada a maior parte da receita pública referida, sendo exclusivamente eletrónicas (i.e., sem barreira física), são precisamente aquelas em que se verifica, por definição, um maior risco de cobrança, o que significa que diminuir a capacidade dissuasora do processo de cobrança coerciva poderia pôr especialmente em causa essa receita pública, e o respetivo IVA, o que se revela uma contradição evidente face aos objetivos anunciados para a alteração legislativa proposta.

Do sistema de portagens abertas:

- Atualmente, a cobrança de portagens é, em termos de risco de cobrança, muito mais exigente do que era antes da introdução das portagens nas ex-SCUT, em 2010 e em 2011. As portagens eletrónicas – sejam elas o *multi lane free flow* (i.e., portagem exclusivamente eletrónica) nas ex-SCUT e nas subconcessões, sejam as “vias verdes” nas portagens tradicionais –, em que não há qualquer barreira de portagem ou cancela que impeça o infrator de passar sem pagar, são hoje a forma mais comum de realizar a transação de portagem, correspondendo a mais de 80% das transações e das receitas de portagem em toda a rede de vias portajadas (valor que chega a atingir os 90% nas portagens exclusivamente eletrónicas), pelo que, a diminuição da eficácia da cobrança coerciva, com a adoção de uma solução legislativa similar às que vigoraram entre 2009 e 2011, constituiria uma contradição e surgiria claramente em contraciclo com a evolução do peso das portagens eletrónicas.
- Uma significativa diminuição da capacidade dissuasora e punitiva do regime sancionatório, e a imediata perceção que os utentes teriam sobre essa diminuição, como direto resultado da retirada à AT das competências que detém hoje nesta matéria, não só seria rapidamente explorada pelos potenciais infratores, como poderia levar à concretização de uma fuga muito significativa ao pagamento da taxa de portagem naquelas vias – não é demais recordar que, no arranque da implementação das portagens exclusivamente eletrónicas, chegou a temer-se uma fuga massiva ao pagamento, e por isso se introduziu a AT no processo de cobrança coerciva –, fuga essa que acabaria por estender-se à utilização da “via verde” nas portagens tradicionais, podendo rapidamente comprometer todo o sistema de cobrança de taxas de portagem tal como está desenhado, e pondo necessariamente em causa a circulação sem portagens – e as correspondentes vantagens energéticas e ambientais em matéria de consumo de combustíveis e de poluição –, que é hoje possível realizar nas vias portajadas nacionais.

7.2 Parecer

Nestes termos, é parecer do IMT, I.P., que qualquer alteração da Lei n.º 25/2006, de 30 de junho, que venha a traduzir-se na eliminação ou redução da intervenção da Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) na cobrança coerciva das taxas de portagem não pagas e das respetivas coimas, poderá constituir uma medida legislativa com graves efeitos, pela significativa diminuição da capacidade dissuasora e punitiva do respetivo regime sancionatório.

Tal diminuição da capacidade dissuasora e punitiva decorreria diretamente do facto do Estado prescindir, para a cobrança coerciva daqueles créditos, dos especiais meios técnicos e instrumentos legais e processuais de que dispõe a AT, com a comprovada eficiência e eficácia que lhe são reconhecidas, quer nos processos de contraordenação, quer na execução fiscal (ao abrigo do Regime Geral das Infrações Tributárias e ao abrigo do Código de Procedimento e de Processo Tributário).

A retirada de competências à AT significaria, assim, um indiscutível agravamento do risco de cobrança de relevante receita pública, de mais de 595 milhões de euros/ano (0,28% do PIB), e fragilizaria a credibilidade da capacidade coerciva do sistema, podendo objetivamente levar a uma fuga muito significativa ao pagamento das taxas de portagem – não é demais recordar que, no arranque da implementação das portagens exclusivamente eletrónicas, temeu-se uma fuga massiva ao pagamento, e por isso se introduziu a AT no processo de cobrança coerciva –, numa rede portajada que hoje, ao longo de todo o país, tem vias abertas mesmo nas praças de portagem tradicionais, para além obviamente das portagens exclusivamente eletrónicas (*multi lane free flow*) nas ex-SCUT e nas subconcessões. Tal potencial fuga, a ocorrer, compromete todo o regime de portagens abertas em Portugal.