

PROJETO DE LEI N.º 977/XII/4.^a

REFORÇA A PROIBIÇÃO DE CRIAÇÃO DE TAXAS DAS AUTARQUIAS LOCAIS POR SERVIÇOS GERAIS E DE BENEFÍCIO DIFUSO

PROCEDENDO À TERCEIRA ALTERAÇÃO À LEI N.º 53-E/2006, DE 29 DE DEZEMBRO

Exposição de motivos

O Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais, aprovado pela Lei n.º 53-E/2006, de 29 de dezembro, levantou sérias reservas na doutrina quanto à sua adequação à Constituição da República Portuguesa, caso algumas normas do mesmo fossem interpretadas no sentido de permitir o estabelecimento de taxas que visem financiar atividades cujas prestações sejam difusas e não individualizáveis relativamente aos sujeitos passivos.

O conceito de taxa, e a sua distinção da figura do imposto, assenta sobretudo na sua bilateralidade e no seu caráter sinalagmático, devendo a contraprestação específica da administração residir, conforme defende Susana Tavares da Silva (in *As taxas e a coerência do sistema tributário*, 2.^a Edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2013, pp. 37 e seguintes) na “utilização individualizada que o sujeito passivo retire do mesmo, excluindo-se do conceito os casos em que o serviço público se traduza em prestações gerais e indivisíveis (por exemplo iluminação pública, regulação de trânsito, criação de novas acessibilidades)”.

Sobre o conceito de taxa é de referir a decisão do Tribunal Central Administrativo Sul, em Acórdão proferido em 5 de fevereiro de 2013 (Disponível in <http://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/7c69c306fa0ee4cd80257b0c0038c84e?OpenDocument>, sublinhando-se que:

- (i) “Na verdade, existem actividades públicas ditas indivisíveis, dado que o benefício para os particulares das mesmas resultante tem carácter genérico (v.g.defesa nacional; actividade legislativa; actividade diplomática). Porém, existem muitas outras actividades e serviços públicos de que os particulares podem extrair vantagens individualmente consideradas, pelo que, nesses casos, existe a possibilidade de realizar a respectiva cobertura financeira, total ou parcialmente, mediante a criação de taxas (v.g. propinas da instrução pública; custas da justiça; portagens pagas nas vias de comunicação). Atento o referido, o que caracteriza definitivamente a taxa em face do imposto, consiste no carácter sinalagmático ou bilateral daquela e unilateral ou não sinalagmático deste. A taxa não se basta com a existência de uma contrapartida jurídica de carácter genérico, sendo necessário que seja satisfeita uma contraprestação individual pelo devedor para que exista (...)”
- (ii) “Actualmente, a taxa pode definir-se como uma prestação coactiva, devida a entidades públicas, com vista à compensação de prestações efectivamente provocadas ou aproveitadas pelos sujeitos passivos. Em contraste com o imposto de características unilaterais, a taxa caracteriza-se pela sua natureza cumulativa ou bilateral, devendo o seu valor concreto ser fixado de acordo com o princípio da equivalência jurídica. A natureza do facto constitutivo que baseia o aparecimento da taxa pode consistir na prestação de uma actividade pública, na utilização de bens do domínio público ou na remoção de um limite jurídico à actividade dos particulares (...)”;
- (iii) Recorde-se, também, que a distinção entre imposto e taxa assume especial relevo perante os princípios gerais de direito tributário material, designadamente face ao princípio da legalidade, concebido como reserva absoluta de lei formal, isto é, lei da Assembleia da República (cfr.artº.103, nº.2, da Constituição da República, na redacção introduzida pela Lei Constitucional 1/97, de 20/9), princípio este que, segundo a doutrina, abrange somente o imposto mas não já as taxas que podem ser criadas por decreto-lei do Governo, sem prévia autorização legislativa (cfr. Nuno Sá Gomes, ob. cit., pág. 76; Soares Martínez, ob. cit., pág.37; J. L. Saldanha Sanches, ob. cit., pág. 31).”

Assim, a diferenciação entre taxa e imposto é fundamental para assegurar as garantias constitucionais dos contribuintes, designadamente no que toca ao Princípio da Legalidade e à reserva de competência legislativa da Assembleia da República.

Sérgio Vasques refere que o Regime Geral das Taxas Locais “em mais que um ponto parece sugerir a criação de taxas sobre prestações difusas, cujo aproveitamento pelos contribuintes não se pode dar por seguro”, referindo-se designadamente a disposições como o artigo 5.º, n.º 2 e o artigo 6.º, n.º 1, alíneas f) e g) (in Regime das Taxas Locais - Introdução e comentário, Cadernos IDEF, n.º 8, Almedina, Coimbra, 2008, pág. 88).

Fundados eram os receios da doutrina nacional, verificando-se o aparecimento de Taxas Municipais de Proteção Civil em Municípios como Lisboa e Portimão, visando financiar serviços gerais de prevenção de riscos e proteção civil, verdadeiras atividades cujas prestações são difusas e não individualizáveis, traduzindo-se num verdadeiro imposto e não numa taxa.

Neste particular, cita-se Susana Tavares da Silva: “Afiguram-se-nos assim inconstitucionais as taxas municipais de protecção civil instituída por diversos municípios para financiamento das despesas públicas locais realizadas no âmbito da protecção civil.” (in “As taxas e a coerência do sistema tributário”, 2.ª Edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2013, pág. 139).

A constitucionalidade e legalidade das taxas concretamente criadas pelas autarquias locais pode ser objeto de impugnação judicial, face às garantias dos contribuintes. No entanto, o montante individual tantas vezes irrisório afasta os contribuintes da decisão de impugnação, atentos os custos e incómodos do acesso à justiça tributária, bem como à morosidade da mesma.

Por isso, e sem prescindir desse juízo de legalidade em sede própria, entendemos que o legislador deve expressamente fechar as portas a estes abusos da administração autárquica, aperfeiçoando de imediato o Regime Geral das Taxas Locais, acabando com as ambiguidades terminológicas tão duramente criticadas pela doutrina nacional.

Ao Bloco de Esquerda não custa aceitar que possam ser cobradas taxas nos domínios da proteção civil ou noutros domínios desde que, o facto gerador da taxa seja resultado de uma prestação individualizável. O que se torna inaceitável é que serviços gerais difusos possam ser objeto de incidência de taxas!

Importa, por isso, acautelar expressamente a proibição de criação de taxas que incidam sobre serviços gerais e não individualizáveis, como os serviços gerais de iluminação pública, limpeza e manutenção da via pública e serviços gerais de prevenção de riscos e proteção civil, bem como sobre serviços cuja importância social imponha a sua gratuitidade, como o acesso à escolaridade ou à utilização de bibliotecas públicas, vedou-se essa possibilidade, utilizando-se uma formulação diretamente inspirada no artigo 21.º da Ley Reguladora de las Haciendas Locales vigente em Espanha.

Assim, nos termos constitucionais e regimentais aplicáveis, as Deputadas e os Deputados do Bloco de Esquerda, apresentam o seguinte Projeto de Lei:

Artigo 1.º

Objeto

O presente diploma procede à terceira alteração à Lei n.º 53-E/2006, de 29 de dezembro, visando prevenir a criação de taxas que incidam sobre prestações gerais e não individualizáveis, bem como sobre serviços cuja gratuitidade se impõe pelo seu relevo social.

Artigo 2.º

Alteração à Lei n.º 53-E/2006, de 29 de dezembro

Os artigos 3.º, 5.º e 6.º da Lei n.º 53-E/2006, de 29 de dezembro, alterada pela Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro e pela Lei n.º 117/2009, de 29 de dezembro, passam a ter a seguinte redação:

“Artigo 3.º

(...)

As taxas das autarquias locais são tributos devidos às autarquias locais com vista à compensação de prestações que sejam efetivamente provocadas ou aproveitadas pelos sujeitos passivos, quando tais prestações sejam integradas nas atribuições das autarquias locais, nos termos da lei, designadamente:

- a) A prestação concreta de um serviço público local;

- b) A utilização privada de bens do domínio público e privado das autarquias locais;
- c) A remoção de um obstáculo jurídico ao comportamento dos particulares.

Artigo 5.º

(...)

1 - (...)

2 - As autarquias locais podem criar taxas para financiamento de atividades geradas pela realização de despesa pública local, quando desta resultem prestações divisíveis que beneficiem os sujeitos passivos, independentemente da sua vontade.

Artigo 6.º

(...)

1 - As taxas municipais incidem sobre prestações públicas concretas, geradas pela atividade dos municípios, e das quais os sujeitos passivos sejam efetivos causadores ou beneficiários, designadamente:

a) (...);

b) (...);

c) (...);

d) (...);

e) (...);

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

g) Pela prestação de serviços individualizáveis no domínio da promoção de finalidades sociais e de qualificação urbanística, territorial e ambiental;

h) Pela prestação de serviços individualizáveis no domínio do desenvolvimento e competitividade local e regional.

2 - (...)

3 - As taxas das freguesias incidem sobre prestações públicas concretas, geradas pela atividade das freguesias, designadamente:

a) (...);

b) (...);

c) (...);

d) Pela prestação de serviços individualizáveis no domínio das atividades de promoção do desenvolvimento local.

4 - As autarquias locais não podem criar taxas pelos seguintes serviços:

a) Abastecimento de água em fontes públicas;

b) Iluminação da via pública;

c) Limpeza e manutenção da via pública;

d) Prestação de serviços gerais no domínio da prevenção de riscos e da proteção civil;

e) Utilização de instalações sanitárias públicas;

f) Acesso a jardins públicos;

g) Acesso e utilização presencial de bibliotecas públicas;

h) Ensino na escolaridade obrigatória.”

Artigo 3.º

Entrada em vigor

O presente diploma entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação.

Assembleia da República, de 5 junho de 2015.

As deputadas e os deputados do Bloco de Esquerda,