



Nota Técnica

Projeto de lei n.º 961/XIII/3ª (PEV)

Determina a não repercussão sobre os utentes das taxas municipais de direitos de passagem e de ocupação de subsolo

Data de admissão: 18 de julho de 2018

Comissão de Economia, Inovação e Obras Públicas (6.ª)

Índice

- I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa
- II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário
- III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes
- IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria
- V. Consultas e contributos
- VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Elaborada por: Helena Medeiros (Biblioteca), António Fontes (DAC), Maria Jorge de Carvalho (DAPLEN), José Manuel Pinto e Belchior Lourenço (DILP).

Data: 25 de setembro de 2018.

I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa

O Grupo Parlamentar Os Verdes apresentou o Projeto de Lei n. 961/XIII/3.^a (PEV) - “Determina a não repercussão sobre os utentes das taxas municipais de direitos de passagem e de ocupação de subsolo”.

Os proponentes enquadram a situação em causa nos seguintes termos:

- “A taxa municipal de direitos de passagem e a taxa municipal de ocupação de subsolo são devidas pelas empresas titulares de infraestruturas.,

- Porém, fazem repercutir essas taxas sobre os consumidores, constituindo as empresas apenas um intermediário entre aqueles e as autarquias;

- Esta lógica subverte completamente a razão de ser destas taxas, penaliza, inegavelmente, os consumidores e beneficia as empresas operadoras

- Estas taxas são criadas ao abrigo da Lei n.º 53-E/2006, de 29 de dezembro, que aprova o regime geral das taxas das autarquias locais. A impossibilidade de serem repercutidas sobre os utentes parece ficar evidenciada pelo n.º 2 do artigo 8.º da Lei n.º 23/96, de 26 de julho;

- Os sucessivos Governos têm insistido em manter essa repercussão – veja-se, de resto a forma como a Resolução do Conselho de Ministros n.º 98/2008, de 23 de junho, a determina claramente

- No sentido de pôr termo a esta profunda injustiça, o artigo 85.º, n.º 3 da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro (que aprova o Orçamento de Estado para 2017), veio tornar claro que a cobrança da taxa é feita à empresa titular da rede de infraestruturas e que não é repercutida sobre os consumidores

- Não obstante esta clareza, o Decreto-Lei n.º 25/2017, de 3 de março, que veio criar as normas de execução do Orçamento de Estado, inqualificavelmente remete a clarificação da questão para uma alteração do quadro legal.”.

Assim, os Deputados do Grupo parlamentar Os Verdes concluem que “A Assembleia da República não pode ficar indiferente a esta situação e não deve permitir a continuação da subversão do sujeito a quem é efetivamente devido o dever de pagamento das taxas municipais de direitos de passagem e de ocupação de subsolo.” A iniciativa, no seu artigo único prevê e define que “A taxa municipal de

direitos de passagem e a taxa municipal de ocupação de subsolo são cobradas às empresas titulares da rede de infraestruturas que ocupam o espaço público e não podem ser, por qualquer circunstância, repercutidas sobre os utentes ou consumidores.”

II. **Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário**

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

A iniciativa é subscrita pelos dois Deputados do Grupo Parlamentar do Partido Ecologista «Os Verdes», ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição](#) e no artigo 118.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (doravante Regimento), que consagram o poder de iniciativa da lei. Trata-se de um poder dos Deputados, nos termos da alínea b) do artigo 156.º da Constituição e da alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento, e dos grupos parlamentares, nos termos da alínea g) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea f) do artigo 8.º do Regimento.

Toma a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 119.º do Regimento, encontra-se redigida sob a forma de artigo único, é precedida de uma breve exposição de motivos e tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal, dando assim cumprimento aos requisitos formais estabelecidos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

De igual modo encontram-se respeitados os limites à admissão das iniciativas, previstos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que este projeto de lei não parece infringir princípios constitucionais e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

Refira-se que, uma vez que o propósito do presente projeto de lei, pela matéria sobre que dispõe, é o de introduzir modificações em matéria constante de legislação em vigor, não nos parece que a solução normativa escolhida seja a que melhor serve este propósito, sugerindo-se que esta alteração ao ordenamento jurídico seja operada através de um diploma que constitua uma alteração à legislação específica que regula a matéria em causa, como aliás o determina o n.º 4 do artigo do artigo 85.º da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, que aprova o Orçamento do Estado para 2017.

O projeto de lei em apreciação deu entrada a 17 de julho de 2018, foi admitido a 18 de julho e baixou na generalidade à Comissão de Economia, Inovação e Obras Públicas (6.^a), em conexão com a Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território, Descentralização, Poder Local e Habitação (11.^a), por despacho de S. Ex.^a o Presidente da Assembleia da República, tendo sido, nesse mesmo dia, anunciado em sessão plenária.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

O título da presente iniciativa legislativa – *Determina a não repercussão sobre os utentes das taxas municipais de direitos de passagem e de ocupação de subsolo* - traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, conhecida como lei formulário, embora, em caso de aprovação, possa ser objeto de aperfeiçoamento, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

Em caso de aprovação esta iniciativa revestirá a forma de lei, nos termos do n.º 3 do artigo 166.º da Constituição, pelo que deve ser objeto de publicação na 1.ª série do Diário da República, em conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da *lei formulário*.

No que respeita ao início de vigência, a iniciativa *sub judice* não contém uma norma de entrada em vigor, pelo que, caso seja aprovada, aplicar-se-á o disposto no n.º 2 do artigo 2.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, que prevê que, na falta de fixação do dia, os diplomas “*entram em vigor, em todo o território nacional e estrangeiro, no 5.º dia após a sua publicação*”.

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

III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

- **Enquadramento legal nacional e antecedentes**

O regime jurídico substantivo referenciado no projeto de lei resulta dos diplomas que criam:

- O Regime Geral de Taxas das Autarquias Locais;
- Alguns mecanismos de defesa dos utentes dos serviços públicos essenciais.

De acordo com o Regime Geral de Taxas das Autarquias Locais, aprovado pela [Lei n.º 53-E/2006, de 29 de dezembro](#), alterada pelas Leis n.ºs [64-A/2008, de 31 de dezembro](#), e [117/2009, de 29 de dezembro](#), as taxas cobradas pelas autarquias locais resultam de “tributos que assentam na prestação concreta de um serviço público local, na utilização privada de bens do domínio público e privados das autarquias locais ou na remoção de um obstáculo jurídico ao comportamento dos particulares, quando tal seja atribuição das autarquias, nos termos da lei.”¹

Relativamente à valorização das taxas, o diploma refere que “o valor das taxas das autarquias locais é fixado de acordo com o princípio da proporcionalidade e não deve ultrapassar o custo da atividade pública local ou o benefício auferido pelo particular”.² Já no que toca ao conceito de justa repartição dos encargos públicos, verifica-se o princípio de que as “autarquias locais podem criar taxas para financiamento de utilidades geradas pela realização de despesa pública local, quando desta resultem utilidades divisíveis que beneficiem um grupo certo e determinado de sujeitos, independentemente da sua vontade”.

Ao nível da incidência das taxas, é referido pelo regime acima identificado que “as taxas municipais incidem sobre utilidades prestadas aos particulares ou geradas pela atividade dos municípios”³, sendo que relevam para a presente temática as taxas resultantes da realização, manutenção e reforço de infraestruturas urbanísticas primárias e secundárias⁴, da utilização e aproveitamento de bens do domínio público e privado municipal⁵ e da gestão de equipamentos públicos de utilização coletiva⁶.

Relativamente à legislação que regula a repercussão de taxas nos utilizadores finais, nomeadamente as taxas identificadas no projeto de lei em apreço, a Taxa Municipal de Direitos de Passagem⁷ e a Taxa de Ocupação do Subsolo⁸, é possível identificar o ordenamento jurídico destinado à proteção dos utentes dos serviços públicos essenciais, constante da [Lei n.º 23/96, de 26 de julho](#)⁹. Refere a alínea c) do n.º 2 do seu artigo 8.º que é proibida a cobrança aos utentes de, entre outras, qualquer

¹ Artigo 3.º.

² N.º 1 do artigo 4.º.

³ N.º 1 do artigo 6.º.

⁴ Alínea a) do n.º 1 do artigo 6.º.

⁵ Alínea c) do n.º 1 do artigo 6.º.

⁶ Alínea e) do n.º 1 do artigo 6.º.

⁷ Adiante TMDP.

⁸ Adiante TOS.

⁹ Texto consolidado retirado do Diário da República Eletrónico (DRE).

taxa que não tenha uma correspondência direta com um encargo em que a entidade gestora do serviço efetivamente incorra, com exceção da contribuição para o audiovisual.

Ainda na temática da repercussão da TMDP e da TOS, o n.º 3 do artigo 85.º da [Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro](#) (“Orçamento do Estado para 2017”), indica que a “taxa municipal de direitos de passagem e a taxa de ocupação do subsolo são pagas pelas empresas operadoras de infraestruturas, não podendo ser refletidas na fatura dos consumidores”. Já o [Decreto-Lei n.º 25/2017, de 3 de março](#) (“Estabelece as normas de execução do Orçamento do Estado para 2017”), por motivo de avaliação da informação cadastral e das consequências no equilíbrio económico-financeiro das empresas operadoras de infraestruturas, remete para alteração posterior o quadro legal em vigor, “nomeadamente em matéria de repercussão das taxas na fatura dos consumidores.”

Relativamente à natureza das taxas referenciadas na iniciativa em apreço, é necessário analisar separadamente os seus conceitos, dado que cada uma delas percorreu caminhos diferenciados.

Assim, de acordo com a [Lei n.º 5/2004, de 10 de fevereiro](#)¹⁰, as taxas pelos direitos de passagem podem ser definidas da seguinte forma¹¹:

- As taxas pelos direitos de passagem devem refletir a necessidade de garantir a utilização ótima dos recursos e ser objetivamente justificadas, transparentes, não discriminatórias e proporcionadas relativamente ao fim a que se destinam, devendo, ainda, ter em conta objetivos de regulação fixados no diploma¹²;
- Os direitos e encargos relativos à implementação, passagem e atravessamento de sistemas, equipamentos e demais recursos das empresas que oferecem redes e serviços de comunicações eletrónicas acessíveis ao público, em local fixo, dos domínios públicos e privado municipal podem dar origem ao estabelecimento de uma taxa municipal de direitos de passagem¹³;
- A TMDP obedece aos seguintes princípios:
 - É determinada com base na aplicação de um percentual sobre o total da faturação mensal emitida pelas empresas que oferecem redes e serviços de comunicações eletrónicas acessíveis ao público, em local fixo, para todos os clientes finais do

¹⁰ Lei das Comunicações Eletrónicas, na sua versão consolidada.

¹¹ Artigo 106.º.

¹² N.º 1 do artigo 106.º.

¹³ N.º 2 do artigo 106.º.

correspondente município (redação resultante da [Lei n.º 127/2015, de 3 de setembro](#), que procedeu à 10.ª alteração à Lei das Comunicações Eletrónicas);

- O percentual acima referido é aprovado anualmente por cada município, no ano anterior a que se destina a sua vigência e não pode ultrapassar os 0,25%;
- Nos municípios em que seja cobrada a TMDP, as empresas que oferecem redes e serviços de comunicações eletrónicas acessíveis ao público em local fixo são os responsáveis pelo seu pagamento¹⁴ (redação resultante da [Lei n.º 127/2015, de 3 de setembro](#)).

É possível assim constatar que a legislação referencia o pagamento, contudo não referencia a questão da repercussão (ou da sua admissibilidade).

Relativamente à TOS, importa referir, conforme indicado pelo proponente, que consta da [Resolução do Conselho de Ministros n.º 98/2008, de 23 de junho](#)¹⁵, a previsão de repercussão da TOS sobre os consumidores de gás natural de cada município, sendo a sua cobrança feita através das faturas do fornecimento do gás natural emitidas pelos comercializadores que operam na área de cada município. Para efeito de definição de metodologia, a legislação refere a Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos¹⁶ como entidade competente para o efeito, assegurando que a imputação da taxa é efetuada em função dos custos da rede de distribuição. No uso das competências atribuídas ao regulador, foi publicado o Manual de Procedimentos para a Repercussão das Taxas de Ocupação do Subsolo, através da [Diretiva n.º 12/2014](#)¹⁷, publicada no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 133, de 14 de julho de 2014.

- **Enquadramento doutrinário/bibliográfico**

ENTIDADE REGULADORA DOS SERVIÇOS ENERGÉTICOS - Taxas de ocupação do subsolo [Em linha]. Lisboa : ERSE, 2018. [Consult. 24 de agosto de 2018]. Disponível na intranet da AR:

¹⁴ N.º 4 do artigo 106.º.

¹⁵ “Aprova as minutas dos contratos de concessão de serviço público de distribuição regional de gás natural a celebrar entre o Estado Português e as sociedades BEIRAGÁS – Companhia de Gás das Beiras, S.A., LISBOAGÁS – Sociedade Distribuidora de Gás Natural de Lisboa, S.A., LUSITANIAGÁS – Companhia de Gás do Centro, S.A., PORTGÁS – Sociedade de Produção e Distribuição de Gás, S.A., SETGÁS - Sociedade de Produção e Distribuição de Gás, S.A., e TAGUSGÁS – Empresa de Gás do Vale do Tejo, S.A.”.

¹⁶ Adiante ERSE.

¹⁷ Publicado na 2ª Série do *Diário da República*, n.º 133, de 14 de julho de 2014.

<URL:<http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=125302&img=10414&save=true>>.

Resumo: Este documento da Entidade Reguladora procede a uma análise do relatório estatístico enviado pela Direção-Geral das Autarquias Locais, em 2017, com informação sobre a aplicação da Taxa de Ocupação de Solo (TOS) nos diversos municípios do país.

O estudo adianta que “da análise efetuada à evolução das TOS entre 2011 e 2017, verifica-se um crescimento dos valores pagos pelos clientes e dos impactes na sua fatura final. A título de exemplo, de um encargo médio mensal em BP< (residenciais) de 2,9€/mês (3,2% na fatura final dos clientes), em 2011, passa-se em 2017 para um encargo médio mensal de 8,6€/mês (10,8% na fatura final dos clientes).”

O documento analisa, no cap. 4 (p. 25), o impacte da TOS nos rendimentos dos Operadores de Rede de Distribuição (ORD) e no seu equilíbrio económico-financeiro.

Conclui que no contexto atual “considera-se ser oportuno rever o atual quadro legislativo de cálculo e aplicação das TOS, de modo a garantir a sustentabilidade económica do sistema e a não pôr em causa a estabilidade e a uniformidade tarifária”.

PORTUGAL. Ministério da Administração Interna. Direção-Geral das Autarquias Locais - Taxas Municipais [Em linha] : levantamento no âmbito do art. 87º da Lei n.º 42/2016, de 28 de dez. Lisboa : DGAL, 2017. [Consult. 24 de agosto de 2018]. Disponível na intranet da AR: <URL:<http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=125303&img=10415&save=true>>.

Resumo: Este documento estatístico produzido pela Direção-Geral das Autarquias Locais resulta do cumprimento da Lei do Orçamento do Estado para o ano de 2017, em que o Governo ficou obrigado a apresentar à Assembleia da República uma proposta de revisão do regime geral das taxas das Autarquias Locais.

Neste estudo procedeu-se à recolha de informação relativa às “taxas cobradas pelos municípios de acordo com as 14 tipologias de taxas previamente identificadas e métricas definidas. No presente relatório apresenta-se, através de 10 das 14 tipologias identificadas, os valores que são cobrados

pelos municípios, revelando os valores mínimos e máximos para cada taxa, bem como se a maioria reporta valores mais próximos dos mínimos ou máximos reportados”.

A taxa de ocupação do domínio público e aproveitamento dos bens de utilização pública está consignada no cap. VII.6 (iniciando-se na p. 15 do documento, distribuindo-se por diversos tipos de “ocupação”) e a taxa de direito de passagem no cap. VII.9 (iniciando-se na p. 23 do documento).

IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

Efetuada consulta à base de dados da Atividade Parlamentar (AP), à data não se encontrou qualquer iniciativa legislativa ou petição pendente sobre matéria idêntica.

V. Consultas e contributos

Não foram feitas consultas ou pedidos contributos, mas parece justificar-se um pedido de informação ao Governo sobre o ponto de situação da obrigação de apresentação de uma proposta de revisão do regime geral de taxas das autarquias locais. Poderá também a Comissão solicitar a pronúncia da Associação Nacional de Municípios Portugueses.

VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Em face da informação disponível, não é possível determinar ou quantificar eventuais encargos resultantes da aprovação da presente iniciativa, embora da exposição de motivos e do articulado pareçam resultar encargos em termos de despesas para o Orçamento do Estado. Esta questão poderá, ainda assim, ser acautelada em sede de especialidade, de forma a que a eventual lei não contenda com o disposto no n.º 2 do artigo 120.º do Regimento, que impede a apresentação de iniciativas que envolvam, no ano económico em curso, aumento das despesas ou diminuição das receitas do Estado previstas no Orçamento, e com o princípio consagrado no n.º 2 do artigo 167.º da Constituição, nomeadamente diferindo a sua produção de efeitos para depois da entrada em vigor do Orçamento do Estado subsequente à sua aprovação.