

Projeto de Lei n.º 449/XV/1.ª (BE)

Título: Estabelece a amnistia pelo incumprimento de pagamento de taxas de portagens

Data de admissão: 05 de janeiro de 2023

Comissão de Orçamento e Finanças (5.ª)

ÍNDICE

I. A INICIATIVA

II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL

V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

I. A INICIATIVA

Os proponentes defendem que a eliminação da cobrança de portagens em autoestradas e vias rápidas constitui uma medida estratégica assente na solidariedade, defesa da coesão social, melhoria das acessibilidades territoriais e concretização do direito à mobilidade.

Adicionalmente, consideram que a Lei n.º 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 portagem, tem conduzido a grandes injustiças e abusos sobre os contribuintes.

Neste contexto, os proponentes asseveram que o regime sancionatório mencionado é injusto, desproporcional e violento no ponto de vista fiscal, afirmando que, para além do valor da multa eventualmente aplicada ao contribuinte, acrescem outros custos relacionados com os respetivos processos, prejudiciais às famílias e empresas.

Declararam ainda que os montantes em causa são receitas das concessionárias, pelo que não deveria ser a Autoridade Tributária, no seu entender, a cobrá-los, concluindo que o sistema vigente não serve o interesse público.

Assim, defendem que é essencial reparar os danos causados aos cidadãos e libertar a Autoridade Tributária destes processos, pelas razões acima aduzidas, sendo consagrada uma amnistia fiscal extraordinária, mediante:

- A extinção das obrigações tributárias exigíveis decorrentes do não pagamento da taxa de portagem, ao abrigo da Lei n.º 25/2006, de 30 de junho;
- A extinção das responsabilidades por infrações tributárias decorrentes de processos de contraordenação e execução fiscal, instaurados à luz da Lei n.º 25/2006, de 30 de junho;
- A extinção dos procedimentos e processos de cobrança coerciva pendentes, resultantes de processos de contraordenação e execução fiscal.

II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

▪ Conformidade com os requisitos constitucionais e regimentais

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

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

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

A iniciativa deu entrada durante o ano de 2022, ainda que após a aprovação, em votação final global, do Orçamento do Estado para 2023, pelo que formalmente não se encontra violado o limite à apresentação de iniciativas previsto no n.º 2 do artigo 167.º da Constituição e, igualmente, no n.º 2 do artigo 120.º do Regimento, designado por «leitravão». Ainda que se entendesse que a iniciativa diminuiria receitas, através do estabelecimento de uma amnistia fiscal extraordinária para processos de contraordenação e de execução fiscal, aquele limite encontrar-se-ia acautelado por força do disposto no artigo 3.º, que determina que «a presente lei entra em vigor com o Orçamento do Estado subsequente à data da sua aprovação». De todo o modo, será

¹ Hiperligação para o sítio da *Internet* da Assembleia da República.

² Hiperligação para o sítio da *Internet* da Assembleia da República.

sempre mais cautelosa a redação da norma de entrada em vigor que determine que esta ocorra com o Orçamento do Estado posterior à publicação da lei e não apenas à sua aprovação.

O projeto de lei em apreciação deu entrada a 16 de dezembro de 2022, tendo sido junta [a ficha de avaliação prévia de impacto de género](#). A 20 de dezembro foi admitido e baixou na generalidade à Comissão de Orçamento e Finanças (5.ª) por despacho do Presidente da Assembleia da República, tendo sido anunciado em sessão plenária no dia 21 de dezembro. A sua discussão, na generalidade, encontra-se agendada para a sessão plenária do dia 12 de janeiro de 2023.

▪ **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, conhecida como [lei formulário](#)³, contém um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa.

O título da presente iniciativa legislativa - «Estabelece a amnistia pelo incumprimento de pagamento de taxas de portagens» - traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário. Em caso de aprovação, o título poderá ser objeto de aperfeiçoamento formal, 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, o artigo 3.º deste projeto de lei estabelece que a sua entrada em vigor ocorrerá com «o Orçamento do Estado subsequente à data da sua aprovação», mostrando-se assim conforme com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, segundo o qual os atos legislativos «entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início de vigência verificar-se no próprio dia da publicação».

³ Hiperligação para o sítio da *Internet* da Assembleia da República.

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

III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

A [Lei n.º 25/2006, de 30 de junho](#)⁴, que aprova o regime sancionatório aplicável às transgressões ocorridas em matéria de infraestruturas rodoviárias onde seja devido o pagamento de taxas de portagem, seguindo a tendência assumida pelo Governo de então de proceder à conversão em contraordenações de contravenções e transgressões em vigor no ordenamento jurídico nacional, transformou as infrações resultantes do não pagamento ou do pagamento viciado de taxas de portagem em infraestruturas rodoviárias, que até aí eram previstas e punidas como contravenções e transgressões, em contraordenações⁵.

As tipologias de contraordenações assumem duas vertentes: as praticadas no âmbito do sistema de cobrança eletrónica (ex: Via Verde), nos termos do [artigo 5.º](#); e as praticadas no âmbito do sistema de cobrança manual, nos termos do [artigo 6.º](#).

Determina o [artigo 7.º](#) que as contraordenações são punidas com coima de valor mínimo correspondente a 7,5 vezes o valor da respetiva taxa de portagem, mas nunca inferior a (euro) 25 e de valor máximo correspondente ao quadruplo do valor mínimo da coima, com respeito pelos limites máximos previstos no Regime Geral das Infrações Tributárias.

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 instaurar e instruir o processo ([artigo 9.º](#)), fazendo o auto fé sobre os factos detetados pelo autuante até prova em contrário.

É estabelecido um prazo de 30 dias úteis para proceder ao pagamento da taxa de portagem e dos custos administrativos associados ([artigo 10.º](#)). Caso não seja efetuado

⁴ Texto consolidado retirado do sítio da *Internet do Diário da República Eletrónico*. Todas as referências legislativas nacionais são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário. Consulta efetuada a 28/12/2022.

⁵ Cfr. exposição de motivos da [Proposta de Lei n.º 42/X/1.ª](#), que deu origem a esta lei.

o pagamento, a certidão de dívida composta pelas taxas de portagem e custos administrativos associados correspondentes a cada mês, são remetidos à entidade competente.

A competência para a instauração e instrução dos processos de contraordenação é do serviço de finanças da área do domicílio fiscal ([artigo 15.º](#))

A Lei foi alterada pelos seguintes diplomas:

[Lei n.º 67-A/2007, de 31 de dezembro](#), que comete ao então Instituto de Infraestruturas Rodoviárias, I. P. (atualmente, Instituto da Mobilidade e dos Transportes), a competência para a instauração e instrução dos processos de contraordenação e para a decisão de aplicação das respetivas coimas, e introduzindo normas relativas à prescrição dos procedimentos e das coimas e sanções acessórias;

[Decreto-Lei n.º 113/2009, de 18 de maio](#), que, na sequência da criação de um dispositivo eletrónico de matrícula pelo [Decreto-Lei n.º 112/2009, de 18 de maio](#), para permitir a cobrança eletrónica de portagens em conformidade com o [Serviço Eletrónico Europeu de Portagem](#), veio estabelecer um regime aplicável às infrações às normas que constituem a disciplina aplicável à identificação ou deteção eletrónica de veículos através desse dispositivo; este diploma operou uma alteração profunda na Lei n.º 25/2006, de 30 de junho, destacando-se aqui o reforço dos poderes atribuídos aos agentes de fiscalização, a adaptação do tipo de contraordenação praticada no âmbito do sistema de cobrança eletrónico à forma de cobrança introduzida pelo novo dispositivo eletrónico de matrícula, as alterações no procedimento de cobrança da coima e na distribuição do produto resultante desta entre as entidades envolvidas;

[Lei n.º 46/2010, de 7 de setembro](#), que faz alterações nos artigos 5.º e [11.º](#), quanto à contraordenação praticada no âmbito do sistema de cobrança eletrónico e ao acesso aos dados constantes na Conservatória do Registo Automóvel;

[Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro](#), que reforça a competência das entidades previstas no artigo 11.º no âmbito do processo de contraordenação e as competências sancionatórias do Instituto de Infraestruturas Rodoviárias, I.P., e procede à alteração da distribuição do produto de coimas;

[Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro](#), que altera o [artigo 3.º](#), em consequência da extinção dos governos civis e a transferência das suas competências para outras entidades da Administração Pública;

[Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro](#), relevando aqui a alteração promovida ao [artigo 15.º](#), que passou a definir o serviço de finanças da área do domicílio fiscal do agente de contraordenação como o competente para a instauração e instrução dos processos de contraordenação e aplicação das respetivas coimas, a alteração da distribuição do produto de coimas, atribuição à administração tributária da competência para a promoção, nos termos do [Código do Procedimento e Processo Tributário](#) (CPPT), da cobrança coerciva dos créditos compostos pela taxa de portagem, coima, custos administrativos e dos juros de mora devidos, e a aplicação do [Regime Geral de Infrações Tributárias](#) (RGIT) às contraordenações previstas na Lei n.º 25/2006, de 30 de junho, em tudo o que não se encontre nela expressamente regulado, deixando-se de se lhes aplicar, como até aí, as disposições do regime geral do ilícito de mera ordenação social e respetivo processo (tal como previsto na versão original do [artigo 18.º](#));

[Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro](#), da qual releva a alteração ao [artigo 17.º](#), onde se definiram as responsabilidades ao nível de encargos efetuados com a tramitação de processos quando se verifique a arguição de alguma nulidade processual, por preterição ou erro na execução de alguma das formalidades essenciais previstas, e o aditamento da competência da matéria de cobrança coerciva, nos termos do CPPT, dos créditos compostos pelos encargos decorrentes da aplicação da coima;

[Lei n.º 51/2015, de 8 de junho](#), que aprova um regime excecional de regularização de dívidas resultantes do não pagamento de taxas de portagem e coimas associadas, por utilização de infraestrutura rodoviária, sendo de relevar a dispensa dos juros de mora e a redução para a metade das custas do processo de execução fiscal.

É de assinalar que o [Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 172/2021, de 27 de abril](#), declarou a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, da norma contida no n.º 6 do [artigo 10.º](#) desta lei, quando interpretada no sentido de estabelecer uma presunção inilidível em relação ao autor da contraordenação, independentemente da prova que sobre a autoria for feita em processo judicial.

IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL

▪ Âmbito da União Europeia

A [política de transportes](#) é uma das políticas comuns da União Europeia (UE). A criação de um mercado único europeu dos [transportes rodoviários](#) que preserve as condições de concorrência equitativas e garanta a livre prestação de serviços exige uma harmonização das disposições jurídicas em vigor nos Estados-Membros, pelo que, nos termos do disposto no artigo 91.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), a UE adota regras comuns e medidas de natureza fiscal, técnica, administrativa e social.

Em 2019, foi adotada a [Diretiva 2019/520/UE](#), relativa à interoperabilidade dos sistemas eletrónicos de portagem rodoviária, que reformula e revoga, a partir de 20 de outubro de 2021, a [Diretiva 2004/52/CE](#), visando tornar as regras aplicáveis às portagens rodoviárias eletrónicas da UE mais eficazes, melhorando a interoperabilidade do respetivo sistema e estabelecendo uma base jurídica para o intercâmbio de informação sobre os veículos e os proprietários ou detentores que não efetuaram o pagamento das taxas rodoviárias na UE. Com efeito, com relevo para a iniciativa ora em crise, importa salientar o artigo 24.º da Diretiva 2019/520/EU, que estabelece: «o Estado-Membro em cujo território se verificou o não pagamento de uma taxa rodoviária deve decidir sobre a instauração ou não de um procedimento de cobrança de dívidas em relação a essa infração».

Cumprir ainda realçar que, no seguimento da Diretiva 2019/520/UE, foi implementado o [serviço eletrónico europeu de portagem](#)⁶ (SEEP) que permitiu aos utilizadores rodoviários a subscrição de um contrato único e a utilização de equipamento de bordo para pagar portagens eletrónicas em toda a UE, complementando, desta forma, os sistemas nacionais de portagens rodoviárias⁷.

⁶ [Decisão da Comissão](#) de 6 de outubro de 2009, *relativa à definição do serviço electrónico europeu de portagem e seus elementos técnicos*, revogada a partir de 19 de outubro de 2021 pelo [Regulamento de Execução \(UE\) 2020/204](#), de 28 de novembro de 2019, *relativo às obrigações dos fornecedores do serviço eletrónico europeu de portagem, ao teor mínimo do regulamento do setor do serviço eletrónico europeu de portagem, suas interfaces eletrónicas e requisitos aplicáveis aos componentes de interoperabilidade*.

⁷ Cumprir referir ainda a [Diretiva 2014/53/UE](#), de 16 de abril de 2014, relativa à harmonização da legislação dos Estados-Membros respeitante à disponibilização de equipamentos de rádio no

▪ Âmbito internacional

Países analisados

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

ESPANHA

Relativamente a Espanha, tendo em consideração o [atual universo](#)⁸ relativo a [autoestradas portajadas](#)⁹, cumpre fazer referência ao disposto na [Ley 8/1972, de 10 de mayo](#)¹⁰, *de construcción, conservación y explotación de autopistas en régimen de concesión* (texto consolidado).

Nos termos do diploma acima enunciado, salienta-se o [artículo 14](#), onde se refere que a falta de pagamento da portagem constitui uma infração administrativa sob a qual impende uma sanção prevista nos termos do [Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre](#) *por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación a Motor y Seguridad Vial* e a correspondente denúncia às autoridades policiais. Referência adicional para o n.º 3 do seu [artículo 20](#) (*Circulación en autopistas y autovías*), onde se atesta a cobrança de portagens nas vias a ela sujeitas.

O diploma classifica como infração menor, nos termos do [artigo 75.º](#), entre outras, o não pagamento de portagem, a que corresponde uma multa de até 100 euros ([artigo 80.º](#)). Este valor pode ser agravado em 30 por cento, tendo em conta a gravidade e importância do facto, os antecedentes e a reincidência do infrator, o perigo potencial

mercado e que revoga a Diretiva 1999/5/CE e a [Diretiva 2014/30/UE](#), de 26 de fevereiro de 2014, *relativa à harmonização da legislação dos Estados-Membros respeitante à compatibilidade eletromagnética*.

⁸ Informação constante no Portal oficial do *Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana*, retirada daqui: <https://www.mitma.gob.es/carreteras/peajes-dependientes-de-la-age>. Consultas efetuadas a 29/12/2022.

⁹ Informação constante no Portal oficial do *Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana*, retirada daqui <https://www.mitma.gob.es/carreteras/peajes-actuales>. Consultas efetuadas a 29/12/2022.

¹⁰ Diploma retirado do portal oficial *Boe.es*. Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas referentes a Espanha são feitas para o referido portal, salvo referência em contrário. Consultas efetuadas a 29/12/2022.

para si e para outros utilizadores da estrada e ao critério da proporcionalidade ([artigo 81.º](#))

A responsabilidade na matéria em apreço é definida na alínea g) do [artículo 82](#) (*Responsables*) e a competência da respetiva sanção é delegada no *Jefe de Tráfico* da região onde ocorreu a infração, nos termos do [artículo 84](#) (Competência).

Não foi encontrada qualquer referência a amnistias relativas à matéria em apreço.

V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

▪ Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)

Consultada a base de dados da Atividade Parlamentar (AP), foram identificadas as seguintes iniciativas sobre matéria conexa com a causa da presente iniciativa:

- [Projeto de Lei n.º 427/XV/1.ª \(IL\)](#): *Altera o valor das coimas aplicáveis por contraordenações relacionadas às transgressões ocorridas em matéria de infraestruturas rodoviárias onde seja devido o pagamento de taxas de portagens (Nona alteração à Lei n.º 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 portagem)*, estando agendado, para a discussão na generalidade, na data de 12/01/2023;
- [Projeto de Lei n.º 450/XV/1.ª \(BE\)](#): *Altera a competência para a instrução de processos relativos ao não pagamento de taxas de portagem (décima alteração da Lei n.º 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 portagem)*, estando agendado, para a discussão na generalidade, na data de 12/01/2023.

▪ Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)

Efetuada pesquisa sobre a mesma base de dados, foi identificado o [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), caducado.

VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

▪ Consultas facultativas

Atenta a matéria objeto da iniciativa, poderá ser pertinente consultar as seguintes entidades:

- Autoridade Tributária e Aduaneira (AT);
- Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P. (IMT);

Cumpre ainda realçar que a Associação Portuguesa das Sociedades Concessionárias de Autoestradas ou Pontes com Portagem (APCAP) enviou um contributo sobre a iniciativa em análise, a 02/01/2023, disponível [aqui](#).