



Comissão de Orçamento e Finanças

---

## Parecer

Projeto de Lei n.º 584/XIV/2.ª (CDS-PP)

**Autor:** Deputado  
Carlos Silva (PSD)

---

Projeto de Lei n.º 584/XIV/2.ª (CDS-PP) – “Determina a identificação e publicitação de todas as taxas cobradas pela prestação de qualquer serviço por entidades públicas ou concessionárias de serviços públicos, eliminando as indevidas por inexistência de uma contraprestação”



Comissão de Orçamento e Finanças

---

## ÍNDICE

**PARTE I – CONSIDERANDOS**

**PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER**

**PARTE III – CONCLUSÕES**

**PARTE IV – ANEXOS**

## PARTE I – CONSIDERANDOS

### 1. Nota preliminar

O Grupo Parlamentar do CDS – Partido Popular (CDS-PP) tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República o Projeto de Lei n.º 584/XIV/2.ª – *“Determina a identificação e publicitação de todas as taxas cobradas pela prestação de qualquer serviço por entidades públicas ou concessionárias de serviços públicos, eliminando as indevidas por inexistência de uma contraprestação”*.

A iniciativa deu entrada na Assembleia da República no dia 28 de novembro de 2020, tendo sido admitida no dia 2 de dezembro e baixado, na mesma data, à Comissão de Orçamento e Finanças, para elaboração do respetivo parecer. Em reunião da Comissão ocorrida a 9 de dezembro, foi o signatário nomeado autor do parecer.

A discussão na generalidade do presente projeto de lei encontra-se agendada para a reunião plenária do dia 20 de janeiro.

### 2. Do objeto, conteúdo e motivação da iniciativa

Considera o Grupo Parlamentar do CDS-PP que existe um elevado número de taxas cobradas por entidades públicas ou concessionárias de serviços públicos e que *“esta realidade é abusiva e lesiva dos direitos dos cidadãos, prejudicando ao mesmo tempo a competitividade da economia”*.

Recorrendo às conclusões de um estudo apresentado pela CIP - Confederação Empresarial de Portugal, os autores do Projeto de Lei n.º 584/XIV/2.ª referem que existirão em Portugal *“mais de 4.300 taxas, sendo 2.900 cobradas no âmbito da Administração Central”*.

Referem, igualmente, que *“o mesmo estudo revela que há uma opacidade da informação disponível, realçando-se a falta de transparência sobre as taxas cobradas, a dificuldade em identificar a base legal aplicável, a falta de uniformização ou mesmo a complexidade da estrutura de cobrança e alocação de receitas das taxas”*.



## Comissão de Orçamento e Finanças

---

Assim, com a presente iniciativa os seus autores pretendem que as entidades públicas e as entidades concessionárias de serviços públicos procedam à divulgação, no sítio da internet "ePortugal", de um conjunto de informações relativas às taxas por elas cobradas, a saber: a) A designação da taxa e o serviço que pretende remunerar; b) A indicação da base de incidência objetiva e subjetiva; c) O valor ou a fórmula de cálculo do valor a cobrar, considerando o custo efetivo do serviço a prestar; d) Os dispositivos legais ou regulamentares que sustentam a cobrança da taxa; e) As isenções e sua fundamentação legal; f) O modo de pagamento e outras formas de extinção; g) A admissibilidade do pagamento em prestações.

As entidades deverão proceder à publicação destes elementos até ao final do primeiro semestre de 2021, após o que Governo deverá efetuar a avaliação das contrapartidas associadas a cada taxa e elaborar um relatório, a enviar à Assembleia da República até ao final do terceiro trimestre de 2021.

*Através deste relatório, os autores pretendem "que o Estado explique adequadamente a justiça do respetivo valor, tendo em conta o custo efetivo do serviço prestado ao cidadão", considerando que, "se por um lado são, de facto, muitas as taxas cobradas, a verdade é que parte destes tributos não implica uma contraprestação por parte da entidade que os cobra, tornando-os em algo que não se pode considerar como "taxa", porquanto aquele é um elemento essencial para essa caracterização".*

Determina, ainda, o projeto de lei, que "todas as taxas que não tenham associada uma contrapartida ou um serviço deverão ser eliminadas até ao final do segundo semestre de 2021", considerando-se revogadas todas as taxas a favor de entidades públicas ou de concessionárias de serviços públicos que não estejam identificadas no sítio da internet "ePortugal".

### **3. Conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e cumprimento da lei formulário**

A apresentação do presente projeto de lei foi efetuada nos termos e ao abrigo do disposto na alínea b) do artigo 156.º e no n.º 1 do artigo 167.º da Constituição e na alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º, no n.º 1 do artigo 119.º e no n.º 1 do artigo 123.º do Regimento da Assembleia da República (RAR).

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

Refere a nota técnica elaborada pelos serviços da Assembleia da República que a iniciativa *"prevê no seu artigo 4.º que todas as taxas que não tenham associada uma contrapartida ou um serviço deverão ser eliminadas até ao final do segundo semestre de 2021 e que decorrido esse prazo, as taxas a favor de entidades públicas ou de concessionárias de serviços públicos que não estiverem identificadas no sítio da Internet "ePortugal" consideram-se revogadas pela presente lei, não podendo ser oponíveis aos particulares a partir dessa data. O que, em caso de aprovação, parece poder traduzir-se numa diminuição de receitas do Estado. Nesses termos, não dispondo a iniciativa de norma de entrada em vigor ou produção de efeitos deverá ser ponderada pela Comissão, em sede de apreciação na especialidade, a sua inclusão fazendo-se coincidir com a entrada em vigor do Orçamento do Estado aprovado após a sua publicação, para acautelar o limite à apresentação de iniciativas previsto no n.º 2 do artigo 120.º do RAR e, igualmente, no n.º 2 do artigo 167.º da Constituição, designado "lei-travão".*

O projeto de lei cumpre o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 43/2014, de 11 de julho ("lei formulário"), ao apresentar um título que traduz sinteticamente o seu objeto. Não obstante, a nota técnica dos serviços da AR recomenda o aperfeiçoamento do mesmo, sugerindo a



## Comissão de Orçamento e Finanças

---

adoção do título: *"Identificação e publicitação das taxas cobradas por entidades públicas ou concessionárias de serviços públicos"*.

Não constando da iniciativa uma norma relativa à entrada em vigor, esta ocorrerá de acordo com o previsto no n.º 2 do artigo 2.º da lei formulário, segundo o qual "Na falta de fixação do dia, os diplomas referidos no número anterior entram em vigor, em todo o território nacional e no estrangeiro, no quinto dia após a publicação".

#### **4. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre matéria conexas**

Efetuada uma pesquisa à base de dados do processo legislativo e da atividade parlamentar, verificou-se a existência do Projeto de Lei n.º 626/XIV/2.ª (PAN) – *"Procede à criação de mecanismos de transparência relativamente às taxas cobradas no âmbito estadual e das autarquias locais, e assegura a avaliação técnica independente das contrapartidas associadas à cobrança de cada uma das taxas existentes no âmbito estadual"*, cuja discussão na generalidade foi agendada para o próximo dia 20 de janeiro, em conjunto com o Projeto de Lei n.º 584/XIV.



Comissão de Orçamento e Finanças

---

**PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER**

O signatário do presente parecer exime-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião política sobre a iniciativa em apreço, a qual é, de resto, de "*elaboração facultativa*" nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do Regimento, reservando o seu grupo parlamentar a sua posição para o debate em Plenário.



Comissão de Orçamento e Finanças

---

**PARTE III – CONCLUSÕES**

A Comissão de Orçamento e Finanças é de parecer que o Projeto de Lei n.º 584/XIV/2.ª (CDS-PP) – *“Determina a identificação e publicitação de todas as taxas cobradas pela prestação de qualquer serviço por entidades públicas ou concessionárias de serviços públicos, eliminando as indevidas por inexistência de uma contraprestação”* reúne os requisitos constitucionais e regimentais para ser discutido e votado em plenário, reservando os grupos parlamentares o seu sentido de voto para o debate.

Palácio de S. Bento, 13 de janeiro de 2021

**O Deputado Autor do Parecer**

(Carlos Silva)

**O Presidente da Comissão**

(Filipe Neto Brandão)





Comissão de Orçamento e Finanças

---

#### **PARTE IV – ANEXOS**

Anexa-se a nota técnica elaborada pelos serviços ao abrigo do disposto no artigo 131.º do Regimento da Assembleia da República.

## Projeto de lei n.º 584/XIV/2.ª (CDS-PP)

**Título: Determina a identificação e publicitação de todas as taxas cobradas pela prestação de qualquer serviço por entidades públicas ou concessionárias de serviços públicos, eliminando as indevidas por inexistência de uma contraprestação**

Data de admissão: 2 de dezembro de 2020

Comissão de Orçamento e Finanças (5.ª)

### Índice

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

**Elaborado por:** Belchior Lourenço (DILP), Isabel Pereira (DAPLEN), Paula Faria (Biblioteca) e Joana Coutinho (DAC)

**Data:** 4 de janeiro de 2021

## I. Análise da iniciativa

---

- **A iniciativa**

A iniciativa em análise visa proceder à identificação e publicitação de todas as taxas cobradas em Portugal por entidades públicas ou concessionárias de serviços públicos, com vista à posterior eliminação das que estejam a ser indevidamente cobradas, por inexistência de uma relação sinalagmática com um serviço.

O proponente alega na exposição de motivos que proliferam em Portugal as taxas cobradas por entidades públicas ou concessionárias de serviços públicos, o que é abusivo e lesivo dos direitos dos cidadãos e, simultaneamente, prejudica a competitividade da economia.

Afirma o proponente que segundo um estudo recente da Confederação Empresarial de Portugal (CIP), são cobradas em Portugal mais de 4.300 taxas, das quais 2.900 no âmbito da administração central, revelando ainda esse mesmo estudo que há opacidade, nomeadamente quanto à informação disponível sobre as taxas cobradas e respetiva base legal.

Pretende, pois, que seja facultada informação sobre todas as taxas existentes, no sítio da *Internet* “ePortugal”, podendo a falta de publicitação implicar a revogação da taxa.

Pretende ainda que seja justificado o valor cobrado tendo em conta o custo do serviço prestado ao cidadão.

Com este procedimento, segundo o proponente «*apenas se manterão as taxas que, efetivamente, se justificarem e cujo valor constitua receita das entidades públicas credoras das mesmas*».

- **Enquadramento jurídico nacional**

Conforme resulta da [Constituição da República Portuguesa \(Constituição\)](#), nomeadamente na alínea i) do n.º 1 do artigo [165.º](#)<sup>1</sup>, é da exclusiva competência da Assembleia da República, salvo autorização ao Governo, legislar sobre matéria de

---

<sup>1</sup> Reserva relativa de competência legislativa.

«criação de impostos e sistema fiscal e regime geral das taxas e demais contribuições financeiras a favor das entidades públicas».

Na decorrência do normativo constitucional supra mencionado, a [Lei Geral Tributária \(LGT\)](#), aprovada pela [Decreto-Lei n.º 398/98, de 17 de dezembro](#)<sup>2</sup>, na sua [redação atual](#), refere no n.º 2 do seu [artigo 3.º](#) que «os tributos compreendem os impostos, incluindo os aduaneiros e especiais, e outras espécies tributárias criadas por lei, designadamente as taxas e demais contribuições financeiras a favor de entidades públicas», donde se define a taxonomia oficial, que inclui assim impostos, taxas e contribuições financeiras. Atualmente não se verifica a existência de um regime geral das taxas, à exceção do regime setorial aplicável às taxas das autarquias locais aprovado pela [Lei n.º 53-E/2006, de 29 de dezembro](#)<sup>3</sup>, sendo que aqui importa fazer menção ao disposto no Acórdão do Tribunal Constitucional (TC) n.º 38/2000<sup>4</sup>, de matéria respeitante a taxas de justiça, que refere: «o que se encontra na reserva legislativa da Assembleia da República é o regime geral a que se encontram sujeitas as taxas devidas às entidades públicas, e não o regime particular de cada uma delas, salvo se esse regime particular entrar em contradição com o referido regime geral».

O contexto do n.º 2 do [artigo 4.º](#) da LGT define que «as taxas assentam a prestação concreta de um serviço público, na utilização de um bem do domínio público ou na remoção de um obstáculo ao comportamento dos particulares», sendo estes caracterizados como os factos tributários típicos de uma taxa, enquanto tributo comutativo. Em função do mecanismo de taxa assentar no princípio da igualdade, por decorrência do princípio da equivalência, este é «concebido como a adequação dos tributos [comutativos] ao custo que o sujeito passivo gera à administração ou ao benefício que a administração lhe proporciona»<sup>5</sup>.

Adicionalmente, verifica-se também o entendimento de que, «ao carácter unilateral da prestação de imposto contrapõe-se a natureza sinalagmática das taxas» uma vez que

---

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

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

<sup>4</sup> [ActTC n.º 38/2000, Processo n.º 235/97 2.ª Secção \[Luís Nunes de Almeida\]](#).

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

«a sinalagmaticidade que caracteriza as quantias pagas a título de taxa só existirá quando se verifique uma contrapartida resultante da relação concreta com um bem semipúblico, que, por seu turno, se pode definir como um bem público que, satisfaz, além de necessidades coletivas, necessidades individuais»<sup>6</sup>. Esta estrutura sinalagmática, ou também bilateral, da taxa, resulta da natureza funcional do facto constitutivo das obrigações em que a mesma se traduz.

De acordo com Fernandes, F. (2020)<sup>7</sup>, o elevado número de «...casos em que o TC [Tribunal Constitucional], por força da não verificação do carácter bilateral ou sinalagmático de uma dada figura, concluiu que os tributos formalmente designados por taxas deveriam reconduzir-se à categoria de impostos, gerando a inconstitucionalidade orgânica dos regimes que as criaram, ao que acresceria a automática transformação de tributos cujo *nomen iuris* seria o de taxa numa outra categoria, a de imposto, distinta da que fora empregue, em termos oficiais, pelo legislador»<sup>8</sup>.

Neste contexto, importa também fazer menção a Saldanha Sanches<sup>9</sup>, quando refere que «a justiça tributária tem uma dimensão económica, uma vez que a norma arbitrária, destituída, por natureza, de regra e de medida, é insuscetível de previsão ou de inserção num sistema», de onde resulta uma expectativa de previsibilidade, no contexto do médio prazo, dos elementos essenciais da legislação fiscal, assim como de elementos que visam aos sujeitos passivos estabelecer uma relação causa-efeito, entre os tributos que pagam e as respetivas causas justificativas.

Na decorrência do disposto acima, as taxas, conjuntamente com as contribuições financeiras e por contraponto aos impostos, enquanto tributos bilaterais, expressam o princípio da equivalência por contraprestação concreta de um serviço público que a

<sup>6</sup> [AcTC n.º 365/2008, Processo n.º 22/008 2.ª Secção \[João Cura Mariano\]](#).

<sup>7</sup> Fernandes, Filipe de Vasconcelos (2020) “*Direito Fiscal Constitucional – Introdução e Princípios Fundamentais*” AAFDL Editora – Lisboa – 2020.

<sup>8</sup> Fernandes, Filipe de Vasconcelos (2020) “*Direito Fiscal Constitucional – Introdução e Princípios Fundamentais*” AAFDL Editora – Lisboa – 2020, pp. 46 e ss. Para análise da presente temática, sugere-se a consulta dos Acórdãos do TC n.º [369/99](#), [1140/96](#), [558/98](#), [369/99](#), [20/00](#), [227/01](#), [437/03](#), [127/04](#), [247/04](#) e [68/07](#).

<sup>9</sup> Sanches, Saldanha (2007), «*Manual de Direito Fiscal*», 3.ª Edição, Coimbra Editora 2007, pp. 170 e ss.

requer/exige, o que conflui com a questão da equivalência económica das taxas, resultante da existência de uma dada proporção ou equilíbrio entre o montante da taxa exigida e a medida do benefício ou utilidade associada.

Aquando da aplicação de taxas, o carácter da relação estabelecida com um dado ente público torna possível ao sujeito passivo o exercício de um controlo direto relativamente ao benefício ou grau de utilidade de que beneficia. Adicionalmente, o universo do conceito de taxa pode também abranger, conforme consta do disposto no [AcTC n.º 177/2010](#), «... a mera inação administrativa em face de uma atividade que interfere no gozo de determinados bens públicos – como o ambiente, o urbanismo, o ordenamento do território ou a gestão do tráfego – possa consubstanciar uma contrapartida da respetiva tributação, satisfazendo o requisito, essencial ao conceito de taxa, de bilateralidade ou comutatividade. Ao fazê-lo, inclui no domínio das taxas por remoção de um obstáculo jurídico todo o vasto conjunto das operações de “deixar fazer” que constituem objeto das obrigações ditas *de pati*»<sup>10</sup> (quando não se verifica uma atuação pública, mas sim uma mera permissão ao comportamento do particular que, por isso, tem para o ente público a obrigação de suportar uma atividade que interfere permanentemente com a conformação de um bem público). Segundo este entendimento, o obstáculo jurídico removido é o direito municipal de gozo exclusivo daqueles bens. Para uma análise mais aprofundada da evolução do conceito de taxa, recomenda-se a consulta dos Acórdãos do Tribunal Constitucional n.ºs [316/2014](#) e [181/2019](#).

Especificando agora o regime geral de taxas enquadrável no âmbito da presente iniciativa legislativa (RGTA), cumpre fazer-se referência aos seguintes artigos:

- Artigo 3.º (Taxas das autarquias locais), onde se alude ao facto das taxas autarquias locais serem caracterizadas como «...tributos que assentam na prestação concreta de um serviço público local, na utilização privada de bens de domínio público e privado das autarquias locais ou na remoção de um obstáculo jurídico ao comportamento dos particulares...»;

---

<sup>10</sup> Fernandes, Filipe de Vasconcelos (2020) “*Direito Fiscal Constitucional – Introdução e Princípios Fundamentais*” AAFDL Editora – Lisboa – 2020, pp. 64 e ss

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

Ainda no contexto das taxas das autarquias locais e no regime acima detalhado, cumpre fazer referência à sua relação com os artigos [20.º](#) (Taxas dos Municípios) e [24.º](#) (Taxas das Freguesias) da [Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro](#), na sua [redação atual](#), que «*estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais*».

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

- O [artigo 61.º](#) (Utilização de meios eletrónicos), onde se refere a preferência pela instrução de procedimentos através de meios eletrónicos, salvo disposição legal em contrário;
- O [artigo 62.º](#) (Balcão Único Eletrónico), relativamente à necessidade deste interface proporcional a «informação completa sobre a disciplina jurídica dos procedimentos administrativos que se podem realizar através do balcão eletrónico em causa»<sup>11</sup>. Ainda no referido artigo, importa também fazer menção ao disposto nos seus n.ºs 5 e 6, respetivamente:
  - «5 – Sem prejuízo do exercício imediato dos direitos ou interesses legalmente protegidos do interessado no procedimento, não são devidas taxas quando, sempre que tal esteja legalmente previsto, os respetivos valores ou fórmulas de cálculo não sejam introduzidos nas plataformas eletrónicas no âmbito das quais correm os procedimentos a que dizem respeito.
  - «6 - As taxas referidas no número anterior são, porém, devidas sempre que:
    - a) A falta de introdução dos respetivos valores ou fórmulas de cálculo nas plataformas a que se refere o número anterior não seja imputável à entidade destinatária das taxas; e
    - b) No prazo de cinco dias contados do início do procedimento, sejam inseridos os respetivos valores ou fórmulas de cálculo nas plataformas e notificado o interessado para proceder ao seu pagamento».
- O [artigo 159.º](#), relativo aos termos da publicação obrigatória, onde se refere que «quando a lei impuser a publicação do ato, mas não regular os respetivos termos, deve a mesma ser feita no Diário da República ou na publicação oficial da entidade pública, e na internet, no sítio institucional da entidade em causa, no prazo de 30 dias, e conter todos os elementos referidos no n.º 1 do [artigo 151.º](#)» do CPA.

---

<sup>11</sup> Alínea d) do n.º 1 do artigo 62.º (Balcão único eletrónico) do Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, na sua redação atual.



Ainda no âmbito da publicitação através de meios eletrónicos, mas numa vertente enquadrada no âmbito de taxas aplicáveis a diversas atividades económicas, cumpre fazer referência ao [Decreto-Lei n.º 10/2015, de 16 de janeiro](#)<sup>12</sup>, na sua [redação atual](#), nomeadamente ao nível do seu artigo 10.º (Balcão Único Eletrónico), quando refere no seu n.º 2 que «sem prejuízo do exercício imediato dos direitos ou interesses legalmente protegidos do interessado no procedimento, não são devidas taxas quando os respetivos valores ou fórmulas de cálculo não sejam introduzidos nas plataformas eletrónicas no âmbito das quais correm os procedimentos a que dizem respeito.

Por último, no âmbito do estabelecimento dos portais de acesso eletrónico privilegiado para efeitos de acesso à informação e à prestação de serviços públicos, cumpre também fazer referência ao Portal do Cidadão e ao Balcão do Empreendedor<sup>13</sup>, mecanismos entretanto substituídos pelo Portal «[ePortugal](#)», instrumento criado através da [Resolução do Conselho de Ministros n.º 46/2019, de 22 de fevereiro](#)<sup>14</sup>, diploma este enquadrado no âmbito do contexto legal decorrente dos seguintes diplomas:

- [Lei n.º 36/2011, de 21 de junho](#), que «estabelece a adoção de normas abertas nos sistemas informáticos do Estado»<sup>15</sup>;
- [Resolução do Conselho de Ministros n.º 34/2016, de 16 de junho](#), que «Determina que todos os órgãos, serviços e estruturas da administração direta do Estado devem registar o seu sítio na Internet sob o domínio [classificador.gov.pt.](#), reservando-se a possibilidade da administração indireta do Estado, a título facultativo, proceder ao mesmo registo»;

---

<sup>12</sup> «No uso da autorização legislativa concedida pela [Lei n.º 29/2014, de 19 de maio](#), aprova o regime de acesso e de exercício de diversas atividades de comércio, serviços e restauração e estabelece o regime contraordenacional respetivo».

<sup>13</sup> Criado através da [Portaria n.º 131/2011, de 4 de abril](#), diploma alterado pela [Portaria n.º 284/2012, de 20 de setembro](#) e revogada pela [Portaria n.º 365/2015, de 16 de outubro](#).

<sup>14</sup> «Cria o Portal «[ePortugal](#)», sob o domínio [eportugal.gov.pt](#), que sucede ao Portal do Cidadão e ao Balcão do Empreendedor»,

<sup>15</sup> Diploma alterado pelo Decreto-lei n.º 83/2018, de 19 de outubro.

- [Resolução do Conselho de Ministros n.º 2/2018, de 5 de janeiro](#), que «procede à revisão do Regulamento Nacional de Interoperabilidade Digital»<sup>16</sup>;
- [Decreto-lei n.º 83/2018, de 19 de outubro](#), que «define os requisitos de acessibilidade dos sítios web e das aplicações móveis de organismos públicos, transpondo a [Diretiva \(EU\) 2016/2102](#)<sup>17</sup>».

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

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

Em função do diploma acima mencionado, cumpre também relevar o papel da Agência para a Modernização Administrativa, I. P. (AMA, I.P.), um instituto público de regime especial, dotado de autonomia administrativa e financeira e património próprio, com a orgânica constante do [Decreto-Lei n.º 43/2012, de 23 de fevereiro](#)<sup>18</sup>, sendo de referir as suas competências no âmbito da definição das linhas estratégicas e das políticas gerais relacionadas com a administração eletrónica, a simplificação administrativa e a distribuição de serviços públicos, incluindo a interoperabilidade na Administração Pública.

---

<sup>16</sup> Diploma alterado pelo Decreto-lei n.º 83/2018, de 19 de outubro.

<sup>17</sup> «Diretiva (EU) 2016/2102 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de outubro de 2016, relativa à acessibilidade dos sítios web e das aplicações móveis de organismos do setor público».

<sup>18</sup> «Aprova a orgânica da Agência para a Modernização Administrativa, I.P.», diploma alterado pelo [Decreto-Lei n.º 126/2012, de 21 de junho](#), pelo [Decreto-Lei n.º 251-A/2015, de 17 de dezembro](#), pelo [Decreto-Lei n.º 59/2018, de 23 de março](#) e pelo [Decreto-Lei n.º 169-B/2019, de 3 de dezembro](#).

## II. Enquadramento parlamentar

---

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

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

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

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

## III. Apreciação dos requisitos formais

---

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

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

A iniciativa é subscrita por cinco Deputados, assume a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 119.º do RAR, encontra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal

é precedida de uma breve exposição de motivos, cumprindo os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do RAR.

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

A iniciativa prevê no seu artigo 4.º que todas as taxas que não tenham associada uma contrapartida ou um serviço deverão ser eliminadas até ao final do segundo semestre de 2021 e que decorrido esse prazo, as taxas a favor de entidades públicas ou de concessionárias de serviços públicos que não estiverem identificadas no sítio da *Internet* “ePortugal” consideram-se revogadas pela presente lei, não podendo ser oponíveis aos particulares a partir dessa data. O que, em caso de aprovação, parece poder traduzir-se numa diminuição de receitas do Estado. Nesses termos, não dispendo a iniciativa de norma de entrada em vigor ou produção de efeitos deverá ser ponderada pela Comissão, em sede de apreciação na especialidade, a sua inclusão fazendo-se coincidir com a entrada em vigor do Orçamento do Estado aprovado após a sua publicação, para acautelar o limite à apresentação de iniciativas previsto no n.º 2 do artigo 120.º do RAR e, igualmente, no n.º 2 do artigo 167.º da Constituição, designado “lei-travão”.

O projeto de lei em apreciação deu entrada a 26 de novembro de 2020. Foi admitido a 2 de dezembro, data em que, por despacho de S. Ex.ª o Presidente da Assembleia da República, baixou na generalidade à Comissão de Orçamento e Finanças (5.ª), tendo sido anunciado no dia seguinte.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

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

Relativamente ao título e considerando que a presente iniciativa pretende identificar e publicitar todas as taxas cobradas pela prestação de qualquer serviço por entidades públicas ou concessionárias de serviços públicos, eliminando as indevidas por

inexistência de uma contraprestação, sugere-se que, em sede de especialidade, se adote o seguinte título: **“Identificação e publicitação das taxas cobradas por entidades públicas ou concessionárias de serviços públicos”**.

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, e nada se estipulando no presente projeto de lei, a sua entrada em vigor ocorrerá de acordo com o previsto no n.º 2 do artigo 2.º da lei formulário, segundo o qual “Na falta de fixação do dia, os diplomas referidos no número anterior entram em vigor, em todo o território nacional e no estrangeiro, no quinto dia após a publicação».

Nesta fase do processo legislativo, a iniciativa em análise não nos suscita outras questões no âmbito da lei formulário.

- **Regulamentação ou outras obrigações legais**

Muito embora não exista uma norma específica sobre a necessidade de regulamentação, a iniciativa obriga o Governo, nos seus artigos 1.º e 3.º, a publicitar uma lista identificadora das referidas taxas, no sítio da *Internet “ePortugal”*, até ao final do primeiro semestre de 2021, prevendo ainda a entrega de um relatório à Assembleia da República contendo a avaliação feita pelo Governo sobre qual a contrapartida associada à cobrança pecuniária de cada uma das taxas, relatório esse que deve ser entregue até ao final do terceiro trimestre de 2021.

#### **IV. Análise de direito comparado**

---

- **Enquadramento internacional**

- Países europeus**

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

## ESPAÑA

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

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

Relativamente à temática de publicitação respeitante à aplicação de tributos, o contexto legal aplicável decorre do [artículo 84](#) (*Competencia territorial en la aplicación de los tributos*, quando refere que «*La competencia en el orden territorial se atribuirá al órgano que se determine por la Administración tributaria, en desarrollo de sus facultades de organización, mediante disposición que deberá ser objeto de publicación en el boletín oficial correspondiente*»), do [artículo 85](#) (*Deber de información y asistencia a los obligados tributarios*) e do [artículo 86](#) (*Publicaciones*) da Ley General Tributaria.

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

## V. Consultas e contributos

---

### Consultas facultativas

Foi já recebido contributo escrito por parte da DECO relativamente à presente iniciativa.

Poderá ainda ser pertinente consultar a CIP, enquanto autora do estudo citado na exposição de motivos da presente iniciativa legislativa.

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

## VI. Avaliação prévia de impacto

---

- **Avaliação sobre impacto de género**

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

### Linguagem não discriminatória

Na elaboração dos atos normativos a especificação de género deve ser minimizada recorrendo-se, sempre que possível, a uma linguagem neutra ou inclusiva, mas sem colocar em causa a clareza do discurso.

Sem prejuízo de uma análise mais detalhada, na apreciação na especialidade ou na redação final, nesta fase do processo legislativo a redação do projeto de lei não nos suscita qualquer questão relacionada com a linguagem discriminatória em relação ao género.

- **Impacto orçamental**

Sendo aprovada, a iniciativa poderá ter impacto orçamental, uma vez que, é objetivo da mesma, eliminar taxas cobradas. Verificar-se-á, pois, uma diminuição da receita

associada às taxas que venham a ser eliminadas. Não é possível, contudo, com os dados disponíveis, determinar ou quantificar esse impacto.

## VII. Enquadramento bibliográfico

### Enquadramento bibliográfico

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

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

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

No que diz respeito às taxas cobradas «procedeu-se à recolha e identificação das principais taxas existentes no ordenamento jurídico português, tendo sido analisadas 24 entidades no âmbito da Administração Central do Estado. Dentro do universo de tais entidades, foi possível concluir pela cobrança total de mais de 4.300 taxas, das quais 2.900 se revelam da competência das entidades analisadas no âmbito da Administração Central do Estado e 600, unicamente, da competência da Agência Portuguesa do Ambiente, I.P., o que reflete a dimensão da realidade em causa.» De acordo com dados do INE, na última década, a carga fiscal aumentou 4,4 pontos percentuais, para um recorde de 34,4% do PIB.

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

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

Resumo: Nesta obra, o autor debruça-se sobre a ideia de Estado fiscal e sua evolução, bem como sobre a crise do mesmo com a descaracterização dos tributos (os impostos, as taxas e as contribuições especiais, os impostos fiscais e parafiscais e os extrafiscais). Considera que a crise do Estado fiscal não surpreende nesta segunda década do século XXI, fazendo referência «à rutura das tradicionais fronteiras do direito dos impostos e, bem assim, à sustentabilidade fiscal do Estado, a qual, estando no centro da aludida



crise, carece de ser compreendida à luz da diferença dessa sustentabilidade no século XX e no século XXI». Para além da sustentabilidade do Estado fiscal, é ainda referida a sustentabilidade fiscal para os contribuintes e o significado que esta tem para os mesmos contribuintes, que se confrontam atualmente com a duplicação do Estado fiscal (estado fiscal + estado taxador, ou 2 estados fiscais sobrepostos?).

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

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

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

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

Nesta segunda edição da referenciada obra, aprofundam-se «as considerações sobre o regime jurídico das demais contribuições financeiras a favor de entidades públicas, pois também nesta matéria não se tem revelado fácil a destrinça das categorias tributárias ao nível da jurisprudência - facto para o qual têm contribuído o aprofundamento do Estado ambiental e o desenvolvimento dos sectores económicos regulados -, e desenvolver a parte processual referente às impugnações dos atos de liquidação das taxas, passando assim a abranger todos os aspetos do regime jurídico destes tributos.»

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