



REQUERIMENTO Número 196 /x (4 .ª) AC

PERGUNTA Número /x (.ª)

Expeça-se

Publique-se

2015 / 2005

O Secretário da Mesa

Rosário
Alberg

Assunto: Taxa Municipal de Direitos de Passagem

Destinatário: Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações

Ex.^{mo} Sr. Presidente da Assembleia da República,

Ao abrigo das disposições constitucionais e regimentais em vigor, os Deputados Marta Rebelo e Miguel Coelho, do Grupo Parlamentar do Partido Socialista vêm requerer ao Sr. Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações esclarecimentos sobre o regime jurídico vigente relativo às Taxas Municipais de Direitos de Passagem (doravante TMDP), tal como estatuída no art. 106.º da Lei das Comunicações Electrónicas.

Sendo a Lei da Comunicações Electrónicas é lei habilitadora do lançamento da TMDP, *maxime* através de regulamentos municipais relativos a taxas cobradas por aquelas entidades. Aliás, a própria Lei das Comunicações Electrónicas incumbe a autoridade de regulação do sector das comunicações, a ANACOM de regulamentar o procedimento de cobrança da TMDP, e os municípios de estipularem anualmente e por regulamento, o percentual a cobrar.

Cumpra enquadrar brevemente este dispositivo legislativo, elencado depois as questões que se nos colocam.

Os efeitos de liberalização dos mercados decorrente do processo de integração e das políticas comunitárias reguladoras procuram levar à criação de novos gestores de infra-estruturas implantadas no subsolo que concorram nos diversos mercados, atendendo às vantagens decorrentes da existência de concorrência eficiente nos diversos sectores, dada a erosão sucessiva das situações de monopólio natural. É este o contexto em que se insere a Lei das Comunicações Electrónicas (art. 5.º), em transposição do pacote de directivas comunitárias relativas à concorrência nos mercados de redes e de serviços de comunicações electrónicas [Directiva 2002/77/CE da Comissão, de 16 de Setembro de 2002; Directivas 2002/19/CE (directiva acesso), 2002/20/CE (directiva autorização), 2002/21/CE (directiva-quadro) e



2002/22/CE (directiva serviço universal), todas emitidas pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho, datadas de 7 de Março de 2002].

Sendo o subsolo o elemento essencial de suporte à implementação das infra-estruturas físicas de comunicações (cabos de cobre ou fibra óptica), e apesar do fomento da concorrência inerente à estratégia comunitária de liberalização do sector, a verdade é que a implementação de redes de distribuição por todos os operadores originaria uma situação de congestionamento, exterioridade negativa com custos económicos elevados.

Deste modo, optou-se pelo uso privativo exclusivo do domínio público (subsolo) em matéria de implantação de infra-estruturas, mas permitindo-se o acesso dos demais operadores à rede existente. Temos, então, um operador de acesso directo – detentor das redes implantadas – e operadores indirectos – que utilizam a rede implantada. O benefício económico da implantação das infra-estruturas é usufruído pelo operador que instala e dela faz uso, mas também pelos operadores que, sem infra-estruturas próprias, fazem uso daquelas. Se assim não fosse, estaríamos perante uma “boleia” financeira por apropriação gratuita de uma exterioridade.

Ora, a interpretação do artigo 106.º da mencionada Lei das Comunicações Electrónicas tem-se revelado tarefa de extrema complexidade, de tal sorte que diversas operadoras, municípios e a própria Associação Nacional de Municípios Portugueses (doravante, ANMP), têm promovido diligências várias junto das instâncias competentes, *maxime* o Governo e a Provedoria de Justiça, no sentido de apurar qual o verdadeiro sujeito passivo da TMDP. A ANMP pronunciou-se já, de forma expressa, contra a configuração da TMDP como taxa a cobrar aos clientes finais das operadoras de comunicações electrónicas, antes defendendo que aquela deve ser suportada pelas operadoras, como custo da sua actividade.

Não será, aliás, descabida a referência, neste requerimento, à operadora «PT – Comunicações». De facto, a TMDP surge na sequência da transposição de um Directiva Comunitária (a Directiva n.º 2002/21/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de Março) e num cenário em que aquela empresa se encontrava isenta do pagamento das taxas municipais devidas pela concessão de licenças para a realização de obras e ocupação ou utilização do solo, subsolo e espaço aéreo do domínio público municipal, bem como pela ocupação e utilização do solo, subsolo e espaço aéreo do domínio público municipal, dada a sua condição de concessionária do serviço público de telecomunicações. Ou seja, a TMDP surge como meio de levar aquela operadora a pagar aos municípios pelo aproveitamento do domínio público municipal. Sucede que o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias veio já, através de Acórdão de 20 de Outubro de 2005, condenar o Estado português por não assegurar a transposição de uma outra Directiva (n.º 90/388/CEE, da Comissão, de 28 de Junho de 1990) relativa à concorrência nos mercados de serviços de telecomunicações. Ou seja, as isenções de que beneficiava a PT – Comunicações foram objecto de *censura* por parte daquela Instância e, assim, caíram.

Assim, parece-nos que a TMDP deveria ser cobrada não aos clientes finais, mas aos operadores que fornecem serviços de comunicações electrónicas, posição em favor da qual colhem argumentos jurídicos e de justiça fiscal.



No plano jurídico, a Lei Geral Tributária define as taxas como tributos que “*assentam na prestação concreta de um serviço público, na utilização de um bem de domínio público ou na remoção de um obstáculo jurídico ao comportamento dos particulares*”. No mesmo sentido vai o Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais. Ora, a questão que se nos coloca com maior acuidade é a seguinte: quem é que retira vantagem económica da utilização do domínio público e privado municipal, senão as operadoras? Ainda que se argumente que estas empresas farão sempre repercutir os tributos que suportam nos preços cobrados aos seus clientes, trata-se de um mercado liberalizado, que funciona em regime de concorrência, podendo os clientes escolher os seus consumos. E, em segundo lugar, qual o sentido de justiça e proporcionalidade a retirar da cobrança da TMDP aos clientes finais dos serviços de comunicações electrónicas, quando aquela taxa é devida, nos termos da Lei das Comunicações Electrónicas e dos diversos Regulamentos Municipais – quando os municípios entendam proceder à sua cobrança – relativamente aos “*direitos e encargos relativos à implantação, passagem e atravessamento de sistemas, equipamentos e demais recursos das empresas que oferecem redes e serviços de comunicações electrónicas acessíveis ao público, em local fixo, dos domínios público e privado municipal*”?

A receita gerada pela cobrança da TMDP é da maior importância para os orçamentos municipais, nomeadamente naqueles em que a actividade dos operadores e necessidade de utilização do subsolo municipal seja mais intensa. Todavia, dadas as dúvidas que têm sido colocadas a respeito do próprio preceituado do art. 106.º da TMDP – criticado por muitos agentes económicos, municípios, contribuintes e suas associações, por conter regras ambíguas e geradoras de situações de injustiça fiscal – e da sua execução, quer através de Regulamentos da ANACOM ou de regulamentos municipais. Podemos, de modo sucinto, elencar as dúvidas suscitadas da seguinte forma:

- a) Dada a aplicação do dispositivo legal em questão, sujeito passivo da TMDP acaba por ser, em última análise, o cliente, sendo-lhe a taxa cobrada e especificada na factura remetida pelo operador – ainda que, a assim ser, o operador actue como *substituto tributário*, como intermediário entre o município e o cliente;
- b) Assim sendo, o operador de serviços de comunicações não paga qualquer taxa pela ocupação do domínio público municipal – o facto tributário na génese da TMDP é mais amplo do que aquele que preside a possibilidade criada pelo Regime das Taxas das Autarquias Locais, de criar taxas devidas pela ocupação do domínio público dos municípios;
- c) Será, então, correcto concluir-se que a ratio dos dispositivos legais invocados será a de cobrar a TMDP aos clientes (ainda que o operador actue como *substituto tributário*), e aos operadores taxas pela ocupação ou utilização do domínio público municipal?



Os Deputados do Partido Socialista abaixo assinados solicitam informações ao Sr. Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações sobre uma eventual revisão do regime jurídico relativa às Taxas Municipais de Direitos de Passagem, sobretudo tendo em consideração as questões elencadas.

Palácio de São Bento, 20 de Maio de 2009.

Os Deputados

Marta Rebelo

Miguel Coelho