

INSTITUTO POLITÉCNICO DE LISBOA
INSTITUTO SUPERIOR DE CONTABILIDADE
E ADMINISTRAÇÃO DE LISBOA



ISCAL

O REGIME GERAL DAS TAXAS MUNICIPAIS

Cristiana Barroso Pinto

Lisboa, fevereiro de 2021

INSTITUTO POLITÉCNICO DE LISBOA
INSTITUTO SUPERIOR DE CONTABILIDADE E
ADMINISTRAÇÃO DE LISBOA

O REGIME GERAL DAS TAXAS MUNICIPAIS

Cristiana Barroso Pinto

Dissertação submetida ao Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Fiscalidade, realizada sob a orientação científica do Professor Doutor Paulo Jorge Nogueira da Costa.

Constituição do Júri:

Presidente _____ Prof. Especialista Jesuíno A. Martins

Arguente _____ Prof.^a Doutora Clotilde Palma

Vogal _____ Prof. Doutor Paulo Nogueira Costa

Lisboa, fevereiro de 2021

Agradecimentos

Ao meu Deus,

Obrigado até ao último segundo, porque Tu mostras-me sempre por que caminho ir, mesmo de olhos fechados Tu guias-me pela Tua voz.

Ao Alex,

Desde o primeiro dia que quis desistir, mas tu nos momentos de dúvida és o meu alívio, nas minhas indecisões tu sabes sempre qual a escolha mais certa.

À minha Família,

Por todo o apoio e paciência incondicional, sou eternamente grata.

À Jessica e Marisa,

A estas duas colegas e amigas que a faculdade me deu, à Jessica um muito obrigado por me acompanhar desde a licenciatura e motivar a cada passo que damos juntas até hoje. E à Marisa, obrigado por todas as horas que trabalhámos juntas no mestrado, pela partilha e por toda a confiança.

Ao Senhor Professor Doutor Paulo Jorge Nogueira da Costa,

Expresso os meus sinceros agradecimentos pela orientação, apoio e disponibilidade incondicional, que foi determinante para a concretização desta Dissertação.

À Professora Doutora Clotilde Celorico Palma,

Diretora de curso pela forma como partilha os seus conhecimentos.

Resumo

Atualmente, as autarquias locais têm cada vez menos receitas, e para que consigam contornar esse problema, de forma a responder às necessidades da população, estas recorrem à criação de taxas municipais, com o principal objetivo: angariar mais receita.

Em 2006, foi aprovado o Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais, que fez com que as autarquias sejam obrigadas a fundamentar devidamente a criação das suas taxas, para que se consiga ter maior transparência e rigor possível nas atividades das autarquias. Após a aprovação do regime, várias autarquias locais sentiram dificuldade em adaptar este regime aos seus regulamentos. Consequentemente, existe na nossa jurisprudência a problemática de várias impugnações judiciais contra atos de liquidação de taxas municipais, onde se desaplicam as normas dos artigos dos Regulamentos Municipais, sendo as mesmas consideradas, com fundamento na sua inconstitucionalidade orgânica por ofensa da reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República, consagradas no artigo 165.º, n.º1, alínea i), da Constituição da República Portuguesa (CRP).

Neste sentido, importa nos dias que correm, saber qual a relevância das taxas no âmbito da autonomia financeira do poder local e qual o seu regime jurídico, com destaque para a identificação do seu fundamento, indispensável para a distinção das taxas municipais face a outros tributos, em particular aos impostos.

Em suma, o objetivo da investigação consiste na análise e caracterização do regime jurídico das taxas municipais, bem como compreender melhor a matéria dos tributos.

Observação: A presente dissertação foi redigida em harmonia com o novo acordo ortográfico português, porém ao longo da mesma existem diversas citações redigidas com o antigo acordo ortográfico.

Palavras-chave: Regime Geral da Taxas, Autarquias Locais, Taxas Municipais, Tributos, Poder Tributário, Autonomia Financeira, Princípio da Legalidade, Princípio da Equivalência.

Abstract

Nowadays, local municipalities have less and less revenue and in order to overcome this problem, so they can respond to the need of the population, they resort to creating municipals taxes, with the main goal to: increase their earnings.

In 2006, the General Regime of Taxes of Local Municipals was approved, which made every municipalities obliged to justify the reason for creating their taxes, in order to achieve the most transparency and rigor in the activities of the municipalities. After the Regime was approved several Local municipalities felt difficulties in adapting these new rules to their regulations. Subsequently, in our jurisprudence there are several issues with various judicial impugnation's against acts of settlement of municipal taxes, where the guidelines of the articles of the Municipal Regulations are no longer applicable, but are still considered based on their organic unconstitutionality for offense of the relative reserve of legislative competence of the Assembly of the Republic, enshrined in article 165.º, paragraph 1, point i), of the Constitution of the Portuguese Republic (CRP).

In this sense, what matters these days is to understand the significance of the fees in the scope of the financial autonomy of the local power and what is their juridical regime, with emphasis on the identification of its substance, it is indispensable for the distinction of the municipal fees in relation to others duties, in particular taxes.

In short, the aim of this investigation is to analyze and characterize the legal regime of municipal fees, as well as to better comprehend the subject of taxes.

Observation: The present dissertation was written in harmony with the new Portuguese orthographic agreement, but throughout there are several passages written with the old orthographic agreement.

Keywords: General Regime of Taxes, Local Authorities, Municipal Taxes, Tax Power, Financial Autonomy, Principle of Legality, Principle of Equivalence.

Índice

1. Introdução	1
1.1. Objeto e objetivo da dissertação	1
1.2. Estrutura da dissertação.....	2
2. Conceito de Tributo e as Figuras Tributárias	3
2.1. Classificação dos tributos	3
2.2. Conceito de taxa no RGTAL.....	8
2.3. O poder de tributar e o princípio da legalidade	10
3. Autonomia Financeira e Tributária dos Municípios	14
3.1. As Autarquias Locais como titulares do poder de tributar.....	15
3.2. O fundamento das taxas municipais	21
4. O Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais.....	25
4.1. Âmbito de aplicação	25
4.2. Legislação subsidiária.....	27
4.3. Taxas das autarquias locais.....	29
4.4. Princípio da equivalência jurídica.....	30
4.5. Princípio da justa repartição dos encargos públicos.....	31
4.6. Incidência objetiva	32
4.7. Incidência subjetiva.....	33
4.8. Criação de taxas	34
4.9. Atualização de valores.....	35
4.10. Liquidação e cobrança	36
4.11. Pagamento	36
4.12. Incumprimento	36
4.13. Publicidade dos regulamentos municipais	37
4.14. Caducidade.....	37
4.15. Prescrição	37
4.16. Garantias.....	38
4.17. Críticas ao RGTAL	38
5. Enquadramento Prático	41
5.1. Análise do Regulamento de Taxas do Município do Seixal.....	41
5.2. Taxa de Proteção Civil	44

6. Conclusão	52
7. Bibliografia	54

Índice de figuras

Figura 1 Órgãos das autarquias locais	18
Figura 2 Municípios – Receita de taxas (2016-2018)	19
Figura 3 Municípios – Taxas específicas das autarquias locais (2016-2018)	20

Lista de abreviaturas

AL – Autarquia Local

AR – Assembleia da República Portuguesa

CEAL – Carta Europeia de Autonomia Local

CPA - Código do Procedimento Administrativo

CPPT - Código de Procedimento e de Processo Tributário

CPTA - Código de Processo nos Tribunais Administrativos

CRP – Constituição da República

DL – Decreto-Lei

ETAF - Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais

IMI – Imposto Municipal sobre Imóveis

LFL - Lei das Finanças Locais

LGT – Lei Geral Tributária

RGTA - Regime Geral das Taxas da Autarquias Locais

RGTPRML - Regulamento Geral de Taxas, Preços e outras Receitas do Município de Lisboa

RTL – Regime das Taxas Locais

STA – Supremo Tribunal Administrativo

TC – Tribunal Constitucional

TMPC – Taxa Municipal de Proteção Civil

VPT – Valor Patrimonial Tributário

1. Introdução

A presente dissertação tem como principal objetivo analisar o Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais (RGTA), comentando o regime com base na literatura para que seja possível compreendermos qual a intenção do legislador em cada artigo do RGTA.

Como o próprio nome do regime indica, este regula a fundamentação para a criação das devidas taxas municipais.

Como é sabido, as Autarquias locais têm vindo a recorrer à criação de taxas municipais com o objetivo de obter mais receitas. Existem mecanismos, como o Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais e a Lei das Finanças Locais, que regulamentam a fundamentação para a criação de taxas pelas Autarquias locais, tanto do ponto de vista económico, como financeiro.

Nos dias que correm, é importante como cidadão, conhecer quem tem o poder de tributar e competência para cobrar determinados tributos, e que tipo de tributos existem.

A escolha do tema deriva essencialmente do interesse em conhecer melhor o RGTA, bem como compreender a matéria dos tributos (classificação e distinção), e entender sobre a autonomia financeira e tributária dos municípios.

1.1. Objeto e objetivo da dissertação

O intuito da investigação visa responder às questões que se levantam ao analisar o tema em geral: serão as taxas cobradas aos contribuintes pelos municípios legais? Estão em causa verdadeiras taxas ou serão estas, considerados verdadeiros impostos? Têm os municípios, poder tributário? Cumpriram os municípios os requisitos estabelecidos no Regime Geral das Taxas?

Assim sendo, a dissertação centra-se em responder às questões acima colocadas, mas também fazer um estudo - como parte introdutória, assente na explicação dos tributos existentes e respetivos critérios de classificação e distinção entre os mesmos. Isto porque a meu ver, será importante antes de analisar o RGTA, entender o que realmente são taxas e qual o fundamento; se as autarquias locais têm o poder de tributar; quais os órgãos das autarquias locais e finalmente conhecer qual o peso das receitas de taxas nos municípios.

Após analisar o RGTAL, o objetivo prático será verificar um regulamento de taxas de um determinado município, a fim de identificar se cumpre os requisitos estabelecidos no Regime Geral das Taxas. Além disso, face ao exposto na parte teórica irei recorrer também à análise de um processo em que foi apreciada a inconstitucionalidade de uma determinada taxa municipal, nomeadamente a taxa de proteção civil de Lisboa.

1.2. Estrutura da dissertação

Para o desenvolvimento da dissertação, foi elaborado um enquadramento teórico ao tema, presente no capítulo 2, 3 e 4, de modo a percebermos a tipologia dos tributos e respetivos critérios de classificação e distinção, bem como o conceito de taxa no RGTAL e o poder de tributar.

Também será analisada a posição de diversos autores no que entendem ser a autonomia dos municípios e qual o poder tributário das autarquias locais (no âmbito que se insere o poder de criar taxas).

Tendo em conta o estudo realizado nos capítulos 2 e 3, no capítulo 4 é abordado o Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais, mencionando a origem do RGTAL e de uma forma geral analisar o regime com base na literatura para que seja possível conseguirmos compreender a intenção do legislador em cada artigo.

Após a integração ao tema, o capítulo 5 é subdividido em 2 partes: na primeira parte é analisado o regulamento do município do Seixal – o meu concelho de residência – e na segunda parte foi realizada uma análise de um processo em que foi apreciada a inconstitucionalidade de uma taxa municipal, no caso em concreto, a Taxa de Proteção Civil de Lisboa, no qual são expostos os factos, problemas, argumentos e decisão em questão à sua inconstitucionalidade.

2. Conceito de Tributo e as Figuras Tributárias

Como cidadão, é importante nos dias de hoje, ter o conhecimento dos tipos de tributos que existe e saber distingui-los, até porque são várias as obrigações tributárias que temos no nosso quotidiano. Assim como, saber quem tem o poder de tributar e competência para cobrar determinados tributos. O capítulo 2 responde a estas questões, e aborda também o conceito de taxa no RGTAL, sendo este o tema da investigação.

2.1. Classificação dos tributos

O Estado necessita de recursos financeiros suficientes para que consiga desempenhar as tarefas que lhe são concedidas, e para que tal aconteça e a sua existência perdure é necessário mobilizar recursos financeiros suficientes obtidos através de várias maneiras. É certo que o modo com maior relevância é através da cobrança de impostos.

Machado e Nogueira da Costa (2018) referem que a atual doutrina tem vindo a abordar ao longo da evolução dos tempos, outra maneira de angariar receita pública, com outra categoria de tributo – as taxas, denominando alguma doutrina por *Estado Tributário*, enquanto a categoria de imposto se caracteriza como um *Estado Fiscal*.

O tributo é uma receita pública decretada pelo Estado (entidade pública com poderes legais para exigir o cumprimento das obrigações tributárias), às entidades, pessoa coletiva ou singular, que estão sujeitas à sua autoridade. Possui uma função fundamentalmente financeira e de promoção da justiça social, visa a justa repartição da riqueza bem como dos rendimentos e a igualdade de oportunidades, de acordo com o disposto no artigo 103.º, n.º 1 da CRP e no artigo 5.º, n.º 1 da Lei Geral Tributária (LGT), o tributo contém dois tipos de carácter: obrigacional e patrimonial, ambos não sancionatórios.

Em qualquer categoria de tributo «sublinha-se a superação do modelo de Estado patrimonial, em que as receitas públicas eram provenientes da exploração do património do Estado (de que são expressão, nomeadamente, os lucros das empresas públicas).» (Machado e Nogueira da Costa, 2018, p.9).

Assim, «podemos definir tributo como a prestação patrimonial definitiva estabelecida por lei a favor de uma entidade que tem a seu cargo o exercício de funções públicas, para a

satisfação de fins públicos, que não constituam sanção de atos ilícitos» (Sá Gomes, 1980, p.78).

De acordo com o consagrado na LGT no artigo 3.º, n.º 2 os tributos têm uma classificação tripartida, «compreendem os impostos, incluindo os aduaneiros e os especiais, e outras espécies tributárias criadas por lei, designadamente as taxas e demais contribuições financeiras a favor de entidades públicas», todavia além do que é contemplado na LGT, diversos autores dividem os tributos apenas com uma classificação binária.

Neste tipo de classificação, incluem-se os impostos na categoria de tributos unilaterais e bilaterais, Vasques (2008, p.132) afirma que os

«[t]ributos unilaterais a bilaterais, tributos contributivos a comutativos, sinalagmáticos a não sinalagmáticos, sendo que os tributos públicos a que esteja associada alguma contrapartida representam uma ablação do património sempre menos gravosa do que aqueles aos quais falte essa contrapartida.»

Assim, de acordo com o disposto na LGT, integram-se na categoria de tributos três tipos de figuras: o imposto, a taxa e as contribuições especiais.

Em resumo, o tributo é:

- uma prestação pecuniária e coativa cobrada por uma entidade pública (Estado, regiões autónomas ou municípios);
- com a finalidade de obtenção de receita pública;
- segundo no disposto da LGT, integram-se na categoria de tributos três tipos de figuras: o imposto, a taxa e as demais contribuições financeiras.

Nos termos do art.º 4.º n.º 1 da LGT, «os impostos assentam essencialmente na capacidade contributiva, revelada, nos termos da lei, através do rendimento ou da sua utilização e do património», é da exclusiva competência da AR legislar sobre a criação de impostos e sistema fiscal e regime geral das taxas e demais contribuições financeiras a favor das entidades públicas, salvo autorização do Governo¹.

¹ os impostos podem apenas ser criados por lei (art.º 103.º n.º 2 e art.º 165.º n.º 1 al. i) ambos da CRP e art.º 8.º n.º 1 da LGT) ou por Decreto-Lei do Governo, devidamente precedido de autorização legislativa - art.º 198.º n.º 1 al. b) da CRP.

Caso seja criado um imposto fora da reserva da lei o mesmo sofre de uma inconstitucionalidade orgânica, por este mesmo motivo o imposto está sempre sujeito ao controlo democrático.

Por esta mesma razão Pereira e Mota (1989), referem que o imposto surge de forma legal criado e cobrado pelo Estado ou outro ente público, e o qual é pago pelo cidadão como devedor do mesmo. Os impostos são cobrados com a capacidade contributiva revelada pelo sujeito passivo através do seu rendimento e do património. No imposto «não existe qualquer contrapartida específica, em virtude de uma relação concreta com bens ou serviços públicos; ele terá apenas a contrapartida genérica do funcionamento dos serviços públicos estaduais» (Sousa Franco, 1992, p. 73).

Casalta Nabais (2012) refere que o imposto é constituído por três elementos: o elemento objetivo, o elemento subjetivo e o elemento teleológico/finalista. Podemos definir o elemento objetivo como uma prestação unilateral, ou seja, não existe uma contrapartida específica. É também uma prestação coativa, pecuniária e unilateral – em que pela mesma ordem, o Estado e outras entidades públicas obrigam os cidadãos a estarem sujeitos ao imposto; trata-se de uma prestação a dinheiro e por último porque não existe uma contrapartida específica.

Ao segundo elemento, em termos subjetivos, o tributo é cobrado por uma entidade pública com poderes legais, de carácter obrigatório, vinculada em termos da lei ao pagamento do imposto, quer seja a uma pessoa singular ou coletiva.

Ao terceiro e último elemento, assenta na capacidade da exigência do imposto por parte das entidades que desempenham funções públicas, com a finalidade de obter receita para financiar as funções destas entidades, não tendo a exigência do imposto carácter sancionatório, sobre este assunto Casalta Nabais (2012, p.44) refere que

«[o] imposto é exigido pelas entidades que exercem funções públicas para a realização das suas funções de carácter não sancionatório. O que significa que o imposto pode ter por finalidade não apenas a finalidade financeira ou fiscal, mas também outras, excluída a função sancionatória.»

Em suma, os impostos são obrigatoriamente criados por lei, sujeito ao princípio da legalidade. Deverão assim determinar a incidência, a taxa, os benefícios fiscais e as garantias dos contribuintes. Como referido anteriormente, o imposto é uma prestação

pecuniária, unilateral, coativa e definitiva, não tem qualquer contraprestação retributiva, e tem como principal finalidade financiar a receita das entidades públicas.

Já as taxas «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» (artigo 4.º, n.º 2 da LGT). Quer isto dizer, que contrariamente aos impostos as taxas são bilaterais visto que se destinam a remunerar num todo ou em parte, um serviço prestado por determinado serviço público.

As taxas não estão abrangidas pela reserva de lei, ou seja, pelo princípio da legalidade, pois «a criação e quantificação das taxas é uma decisão que apesar de poder ser tomada pelo Parlamento, cabe em regra à Administração e às Assembleias Municipais ou de Freguesia, as entidades a quem cabe a prestação pública de que a contraprestação é a taxa» (Sanches, 2007, p.32).

O cidadão paga a taxa e recebe em troca a prestação de um serviço. Como exemplo de serviço temos «os lugares de estacionamento situados em parques de estacionamento ou em zonas contíguas a vias públicas integram o domínio viário municipal pelo que constituem domínio público municipal. Ora, em regra, a afetação de bens do domínio público municipal a particulares é realizada mediante o pagamento de uma taxa.» (Teixeira e Nogueira, 2005, p.167).

Deste modo, Sanches (2007) e Vasques (2008) referem que as taxas segundo o princípio da equivalência são um tributo que não é quantificado de acordo com a capacidade financeira do contribuinte, mas com os custos que o contribuinte gera, ou seja, os benefícios que este recebe por uma determinada prestação pública. Segundo este princípio os contribuintes deverão ter custos de acordo com o benefício que recebem do Estado.

Em resumo, as taxas visam cobrir as despesas praticadas pelas entidades públicas – estas não estão sujeitas ao princípio da legalidade fiscal, visto que este princípio é apenas reserva legal do Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais.

Como enquadramento e para melhor fazer a distinção dos tributos, resolvi recorrer ao Acórdão n.º 539/2015 do Tribunal Constitucional, ponto 2, que refere que

«[é] conhecida e tem sido frequentemente sublinhada, mesmo na jurisprudência constitucional, a distinção entre taxa e imposto.

O imposto constitui uma prestação pecuniária, coativa e unilateral, exigida com o propósito de angariação de receitas que se destinam à satisfação das necessidades financeiras do Estado e de outras entidades públicas, e que por isso, tem apenas a contrapartida genérica do funcionamento dos serviços estaduais. O que permite compreender que os impostos assentem essencialmente na capacidade contributiva dos sujeitos passivos, revelada através do rendimento ou da sua utilização e do património (artigo 4.º, n.º 1, da Lei Geral Tributária). A taxa constitui uma prestação pecuniária e coativa, exigida por uma entidade pública, em contrapartida de prestação administrativa efetivamente provocada ou aproveitada pelo sujeito passivo, assumindo uma natureza sinalagmática. A taxa pressupõe a realização de uma contraprestação específica resultante de uma relação concreta entre o contribuinte e a Administração e que poderá traduzir-se na prestação de um serviço público, na utilização de um bem do domínio público ou na remoção de um obstáculo jurídico ao comportamento dos particulares (artigo 4.º, n.º 2, da Lei Geral Tributária).

A taxa tem igualmente a finalidade de angariação de receita. Mas enquanto que nos impostos esse propósito fiscal está dissociado de qualquer prestação pública, na medida em que as receitas se destinam a prover indistintamente às necessidades financeiras da comunidade, em cumprimento de um dever geral de solidariedade, nas taxas surge relacionado com a compensação de um custo ou valor das prestações de que o sujeito passivo é causador ou beneficiário. Assim, ‘a bilateralidade das taxas não passa apenas pelo seu pressuposto, constituído por dada prestação administrativa, mas também pela sua finalidade, que consiste na compensação dessa mesma prestação. Se a taxa constitui um tributo comutativo não é simplesmente porque seja exigida pela ocasião de uma prestação pública mas porque é exigida em função dessa prestação, dando corpo a uma relação de troca com o contribuinte’ (Sérgio Vasques, em ‘Manual de Direito Fiscal’, pág. 207, ed. de 2011, Almedina).

Entretanto, a revisão constitucional de 1997 introduziu, a propósito da delimitação da reserva parlamentar, a categoria tributária das contribuições financeiras a favor das entidades públicas, dando cobertura constitucional a um conjunto de tributos parafiscais que se situam num ponto intermédio entre a taxa e o imposto (artigo 165.º, n.º 1, alínea i)). As contribuições financeiras constituem um *tertium genus* de receitas fiscais, que poderão ser qualificadas como taxas coletivas, na medida em que compartilham em parte da natureza dos impostos (porque não têm necessariamente uma contrapartida individualizada para cada contribuinte) e em parte da natureza das taxas (porque visam retribuir o serviço prestado por uma instituição pública a certo círculo ou certa categoria de pessoas ou entidades que beneficiam coletivamente de

um atividade administrativa) (Gomes Canotilho/Vital Moreira, em ‘Constituição da República Portuguesa Anotada’, I vol., pág. 1095, 4.^a ed., Coimbra Editora).

As contribuições distinguem-se especialmente das taxas porque não se dirigem à compensação de prestações efetivamente provocadas ou aproveitadas pelo sujeito passivo, mas à compensação de prestações que apenas presumivelmente são provocadas ou aproveitadas pelo sujeito passivo, correspondendo a uma relação de bilateralidade genérica. Preenchem esse requisito as situações em que a prestação poderá beneficiar potencialmente um grupo homogéneo ou um conjunto diferenciável de destinatários e aquelas em que a responsabilidade pelo financiamento de uma tarefa administrativa é imputável a um determinado grupo que mantém alguma proximidade com as finalidades que através dessa atividade se pretendem atingir (sobre estes aspetos, Sérgio Vasques, ob. cit., pág. 221, e Suzana Tavares da Silva, em ‘As taxas e a coerência do sistema tributário’, pág. 89-91, 2.^a edição, Coimbra Editora).»

2.2. Conceito de taxa no RGTAL

Do mesmo modo que o art.º 4.º, n.º2 da LGT explicita que «as taxas assentam na prestação concreta de um serviço público, na utilização de um bem do domínio público ou na remoção de um obstáculo jurídico ao comportamento dos particulares», a Lei n.º 53-E/2006, de 29 de dezembro, que aprovou o Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais (RGTAL), consagra no artigo 3.º, idêntica categorização.

Relativamente ao conceito de taxa, é de referir a conceção adotada no Acórdão n.º 177/2010 do Tribunal Constitucional, ponto 8, (citada no Acórdão n.º 418/2017 do Tribunal Constitucional, ponto 2.3.1.), tomando como ponto de partida «a promulgação da Lei Geral Tributária (aprovada pelo Decreto-Lei n.º 398/98, de 17 de dezembro)»:

«[p]erante esta enumeração tripartida das categorias de prestação pública que dão causa e servem de contrapartida à prestação exigível a título de taxa, é incontroverso que o legislador (...) [considera] a remoção de um obstáculo jurídico como pressuposto autossuficiente da figura. A própria formulação utilizada sugere isso mesmo, pois a disjuntiva que antecede a referência final corta toda a ligação conectiva com os dois tipos de contraprestação antes expressos. E não faria, na verdade, qualquer sentido que o enunciado legal previsse um terceiro grupo de situações, em alternativa às duas outras anteriormente previstas, para se concluir que não se chega, afinal, a ultrapassar o âmbito da “utilização de um bem do domínio público”, pois só conta a remoção que a ela conduza”.»

Como referi anteriormente, e como afirma Silva (2008, p.54)

«[a]s taxas são como tributos bilaterais que visam o financiamento das entidades públicas sempre que estas, pela sua atividade (prestação de um serviço ou remoção de um obstáculo jurídico) ou pelo gozo de um bem de domínio público, permitem a um destinatário gozar de um benefício individual. Referimos, também, que a exigência deste tributo deve estabelecer uma harmonia com o princípio do Estado fiscal, o que reforça a nota de bilateralidade do mesmo.»

No que diz respeito à exigibilidade dos tributos, o imposto ocorre sobre o princípio da capacidade contributiva ao invés que nas taxas assenta segundo o princípio da proporcionalidade. Pode-se ler no artigo 4.º n.º 1 do RGTAL:

«1 - 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.»

O tributo em questão, tem única e exclusivamente aprovação do RGTAL, deste modo, e tal como já afirmado no Acórdão n.º 581/2012 do Tribunal Constitucional

«[u]ma vez que inexistente qualquer outro diploma legal que contenha uma habilitação genérica para a aprovação pelos municípios de outro tipo de tributos, das duas uma: ou o tributo [em análise] se pode reconduzir ao conceito de “taxa” consagrado no citado RGTAL, e por conseguinte, aquele preceito regulamentar não é inconstitucional; ou diversamente, correspondendo o [mesmo] tributo a um “imposto” ou a uma “outra contribuição tributária com contornos paracomutativos”, o mesmo preceito não poderá deixar de ser tido como incompatível com o artigo 165.º, n.º 1, alínea i), da Constituição.»

No Acórdão n.º 539/2015 do TC, o Tribunal desviou a ideia da existência de uma reserva de lei parlamentar relativamente a toda a matéria das contribuições

«[c]onfiguram-se assim dois tipos de reserva parlamentar: um relativo aos impostos, que abrange todos os seus elementos essenciais, incluindo a incidência, a taxa, os benefícios fiscais e as garantias dos contribuintes (artigo 103.º), outro restrito ao regime geral, que é aplicável às taxas e às contribuições financeiras, e relativamente às quais apenas se exige que o parlamento legisle ou autorize o governo a legislar sobre as regras e princípios gerais e, portanto, sobre um conjunto de diretrizes orientadoras da disciplina desses tributos que possa corresponder a um regime comum. Com esta alteração deixou de fazer qualquer sentido equiparar a figura das contribuições

financeiras aos impostos para efeitos de considerá-las sujeitas à reserva da lei parlamentar, passando o regime destas a estar equiparado ao das taxas. O princípio da legalidade, relativamente às contribuições financeiras, tal como o das taxas, apenas exige que o parlamento legisle ou autorize o governo a legislar sobre as regras e princípios gerais comuns às diferentes contribuições financeiras, não necessitando de uma intervenção ou autorização parlamentar para a sua criação individualizada, enquanto que, relativamente a cada imposto, continua a exigir-se essa intervenção qualificada, a qual deve determinar a sua incidência, a sua taxa, os benefícios fiscais e as garantias dos contribuintes.»

Como é sabido, o RGTAL não nos dá uma definição concreta do que devemos entender por taxas. Devemos compreender que estas são cobradas pelas autarquias locais, que consistem em prestações que se qualificam por serem pecuniárias, coativas, e que possuem carácter bilateral. Quer isto dizer, que a sua cobrança está sujeita à existência de uma contraprestação efetiva, por parte de uma autarquia local a favor do sujeito passivo, sendo este obrigado ao seu pagamento.

Em conclusão ao que podemos considerar de taxas, o regime geral das taxas das autarquias locais oferece apenas um conceito geral (assente no princípio da bilateralidade) e não um conceito em concreto para as taxas devidas das autarquias locais.

2.3. O poder de tributar e o princípio da legalidade

Segundo Pinto (2014, p.60), o «poder tributário assume-se como o conjunto de poderes necessários à instituição e disciplina essencial dos impostos, mais concretamente a decisão de criação, modificação e extinção dos tributos, da sua diminuição ou desagravamento.»

É importante referir que, durante várias décadas, a Constituição da República Portuguesa de 1976, fazia uma separação do sistema fiscal português somente em dois tributos: os tributos unilaterais, que compõem os impostos (consumiam as figuras paracomutativas); e os tributos bilaterais que abrangem a figura das taxas.

No que se refere às taxas, a revisão de 1997 da nossa Constituição da República, submeteu-se a uma alteração significativa na redação do seu artigo 165.º n.º 1, alínea i), amplificou o número de figuras tributárias ao autonomizar a categoria das contribuições financeiras, ao lado dos impostos e das taxas, sendo que a sua criação de impostos é da exclusiva competência da Assembleia da República. A criação de um imposto impõe a

intervenção do parlamento, não impondo, em contrapartida, a concreta criação das taxas, que pode ser precedido por decreto-lei simples ou por regulamento administrativo.

Segundo, Costa (2006, p.797) podemos dizer que se decretou um «alargamento da reserva parlamentar a todo o campo do direito tributário».

De acordo com ambos os autores, Vasques (2008) e Costa (2006), é exigida a intervenção do parlamento na criação de um imposto, não sendo em contrapartida, exigido a criação de uma taxa em concreto, que pode ser feita por decreto-lei simples ou por regulamento administrativo.

Em suma, Sanches (2007) afirma que a criação e quantificação das taxas é uma decisão que pode ser criada pelo parlamento, mas em regra geral é criada pela Administração e pelas Assembleias Municipais e de freguesias – entidades estas que cumprem a prestação pública em contrapartida, a contraprestação da taxa.

A nossa jurisprudência tem centrado a sua maior questão relativamente à diferença entre as taxas e os impostos face à reserva de lei parlamentar, e nisto sobressai o controlo das taxas locais no que toca à legalidade tributária.

A questão aqui que se aplica é de analisar o controlo de uma taxa local, saber se essa taxa é uma verdadeira taxa e se pode ser criada pela autarquia, ou se esta se trata de um verdadeiro imposto e se a sua criação violou o contemplado no artigo 165.º da CRP.

É importante salientar que de qualquer das maneiras, a reserva de lei parlamentar não vale no que diz respeito à criação de taxas, «as razões da segurança jurídica impõem que quanto às taxas valham as exigências determinabilidade que se associam ao princípio da legalidade tributaria.» (Vasques, 2008, p.32).

Vasques (2008) refere que o princípio de legalidade fiscal consiste num requisito de forma, mas para além desse requisito e para que as taxas sejam consideradas constitucionais também é necessário ter o requisito de substância. Quer isto dizer, que consoante o art.º 13.º da CRP é necessário que esteja enquadrado o princípio da igualdade tributária para preencher o requisito de substância. Ora, quando se enquadra nas taxas o princípio da igualdade tributária falamos inevitavelmente no princípio da equivalência – as taxas têm como suporte de tributação a equivalência, o benefício que a taxa representa para o contribuinte ou a finalidade da taxa independentemente do custo, seja compensatória ao custo do serviço prestado pela administração pública (ambas as situações estão interligadas

pois, a prestação em si, pode ser dispendiosa para a administração mas, por outro lado ser benéfica para o contribuinte).

Esta situação possui um fundo solidarístico do imposto, uma vez que estamos a falar de uma troca entre o contribuinte e a administração - situação de natureza comutativa, que afasta neste caso o princípio da capacidade contributiva, e apela como critério de repartição o princípio da equivalência, seja este no caso do benefício ou no caso do custo.

Na opinião de Vasques (2008), tendo em conta que, as autarquias cobram as taxas locais com o intuito de equilibrar as prestações específicas, a maneira mais equitativa de as repartir entre os contribuintes é a de refletir sobre o custo ou o valor dessas prestações.

A jurisprudência constitucional portuguesa em matéria de taxas tem-se centralizado no princípio da legalidade tributaria e na reserva da lei parlamentar.

Segundo Sanches (2007, p.32) as taxas não estão compreendidas pelo princípio da legalidade tributária ou seja, pela reserva da lei, pois «a criação e quantificação das taxas é uma decisão que apesar de poder ser tomada pelo Parlamento, cabe em regra à Administração e às Assembleias Municipais ou de Freguesia, as entidades a quem cabe a prestação pública de que a contraprestação é a taxa».

Vasques (2008) afirma que, se a reserva de lei parlamentar não vale relativamente à criação de taxas, tendo em conta as razões da segurança jurídica, estas determinam que relativamente ao enquadramento das taxas, preencham os requisitos de *tipicidade* – associados ao princípio da legalidade tributaria.

Em várias ocasiões, a criação das taxas não se depara com o Princípio da Legalidade Tributária, de reserva de lei formal do Parlamento, estando somente presente a criação de um regime geral das taxas e as diversas contribuições financeiras a favor das entidades públicas.²

Havendo a violação do princípio da legalidade fiscal, e dos artigos 103º, nº 2 e 165.º, nº 1, al. i) da CRP, pelo que os municípios estão proibidos constitucionalmente de criar impostos, tendo apenas competência para criar taxas ou prestações específicas, com o intuito de obtenção de receita para o património da administração pública, dá-se como nula a liquidação em causa.

² O que significa que também este regime geral terá de ser criado por Lei da Assembleia da República – cfr. art.º 165.º n.º 1 al. i) da CRP – ou por Decreto-Lei do Governo, devidamente precedido de autorização legislativa – cfr. art.º 198.º n.º 1 al. b) da CRP.

Embora o poder tributário local tenha origem na Constituição da República Portuguesa, é válido mencionar na aprovação dos regulamentos municipais das taxas, a base legal que permite aos órgãos dos municípios aprovar determinados tributos.

Sobre este assunto, os poderes tributários que os municípios dispõem, relativamente a impostos e outros tributos cuja receita tenham direito, existe no atual regime financeiro das autarquias locais, aprovado pela Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, vários exemplos relativamente a tais poderes estes plasmados no artigo 15.º, nomeadamente:

- «a) Acesso à informação atualizada dos impostos municipais e da derrama, liquidados e cobrados, quando a liquidação e cobrança seja assegurada pelos serviços do Estado, nos termos do n.º 6 do artigo 17.º;
- b) Possibilidade de liquidação e cobrança dos impostos e outros tributos a cuja receita tenham direito, nos termos a definir por diploma próprio;
- c) Possibilidade de cobrança coerciva de impostos e outros tributos a cuja receita tenham direito, nos termos a definir por diploma próprio;
- d) Concessão de isenções e benefícios fiscais, nos termos do n.º 2 do artigo seguinte;
- e) Compensação pela concessão de benefícios fiscais relativos a impostos e outros tributos a cuja receita tenham direito, por parte do Governo, nos termos do n.º 4 do artigo seguinte;
- f) Outros poderes previstos em legislação tributária.»

Como podemos observar, as alíneas d) e e) do artigo 15.º desta LFL, estes dispõem de um poder de atribuir determinadas isenções e benefícios fiscais, relativos a impostos e outros tributos. Ver sobre este assunto o artigo 16.º n.º 2 desta LFL, que refere que a assembleia municipal pode conceder tais isenções, totais ou parciais, proposta da câmara municipal, através de deliberação devidamente fundamentada.

Resumidamente, o Regime Geral de Taxas é o diploma base, onde se prevê apenas a aprovação de taxas municipais. Como já foi referido, as taxas podem ser criadas através de diploma legislativo do Governo, ou através de regulamentos – tendo em consideração, neste último caso, o princípio da legalidade da Administração. Assim, as taxas podem ser criadas por regulamentos, desde que, haja habilitação legal para tal.

3. Autonomia Financeira e Tributária dos Municípios

A autonomia financeira das Autarquias locais está consagrada no artigo 238.º da CRP, no artigo 6º da Lei das Finanças Locais (LFL), e no artigo 9º da Carta Europeia de Autonomia Local (CEAL).

Relativamente ao seu poder de tributar, esta situação torna-se numa repartição de competências entre o poder central e local. Para a aprovação das taxas municipais, as Autarquias locais deverão começar por saber quais os custos da própria atividade pública local, e identificar os serviços que prestam diretamente à comunidade, de forma a ter conhecimento do benefício esperado com a cobrança desse tributo.

Vasco Valdez (2014) defende a posição de vários autores, relativamente aos diversos significados que podem ser entendidos por aquilo que é a autonomia dos municípios. Uma das opiniões, pertence a Paulo Otero, que salienta que a autonomia local «“se assume como decorrência da conceção de Estado democrático”, sendo que “o Estado tem de respeitar a autonomia das autarquias locais e as autarquias locais não podem afetar a integridade da soberania e da unidade do Estado”»(Otero, 2010 citado por Valdez, 2014)³

Em relação ao que diz respeito à autonomia financeira das Autarquias locais, Valdez (2014, p.60) afirma que

«[a] mesma não se traduz na autossuficiência das Autarquias, mas na existência de património e finanças próprios, a que acresce que tal requisito não será por si suficiente para garantir autonomia financeira.»

Em suma, neste ponto, o objetivo principal será: (com base no exemplo do autor Vasco Valdez) analisar a posição de diversos autores em relação ao que entendem ser a autonomia dos municípios, e qual o poder tributário das autarquias locais (no âmbito que se insere o poder de criar taxas).

A Lei n.º 53-E/2006, de 29 de dezembro, aprovou o Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais (RGTA). Neste ponto será essencial fazer uma análise individualizada de alguns aspetos do RGTA.

³ Otero, P. (2010). *Direito Constitucional Português*. Coimbra: Almedina

Segundo este diploma legal, «as taxas das autarquias locais são tributos que assentam na prestação concreta de um serviço público local, na utilização privada de bens do domínio público e privado das autarquias locais ou na remoção de um obstáculo jurídico ao comportamento dos particulares, quando tal seja atribuição das autarquias locais, nos termos da lei» (art.º 3.º do RGTAL).⁴

Este regime, veio regular as relações jurídico-tributárias, geradoras da obrigação de pagamento de taxas às autarquias locais, Moreira (2014, p.48) afirma que

«[a]s autarquias locais viram-se obrigadas a fundamentar as suas taxas, contribuindo assim para uma maior transparência e rigor. No artigo quarto do mesmo documento, releva-se o princípio da equivalência jurídica, ou seja, o valor das taxas das autarquias locais é fixado de acordo com o princípio da proporcionalidade. Desta forma, este valor não pode ultrapassar o custo da atividade pública local ou o benefício auferido pelo particular. No ponto dois do mesmo artigo, define-se que o valor pode também ser fixado através dos critérios de desincentivo.»

No meu ponto de vista, as taxas municipais são um tributo difícil de ser entendido, isto porque, é difícil fazer a ligação entre a importância de pagar determinadas taxas com o benefício individual esperado para o sujeito passivo.

3.1. As Autarquias Locais como titulares do poder de tributar

Em Portugal, segundo Teixeira e Carvalho (2012), são titulares de poder tributário: o Estado, as Regiões Autónomas e as Autarquias Locais.

No que toca às finanças locais, em Portugal, a soberania fiscal é quase inexistente, podendo haver um ou outro caso em que esta seja flexível. Basicamente, o fornecimento de bens e serviços públicos não são uniformes em todo o nosso território, nem são cobrados em consideração à capacidade fiscal de cada contribuinte.

É abordado na nossa doutrina, legislação, e jurisprudência, diferentes tipos de autonomia no que se refere a municípios, sejam estas: municipal, local, tributaria, financeira e fiscal. O conceito de cada autonomia, varia constantemente na opinião de diversos autores.

Neste ponto, as autonomias com maior relevância a abordar são, a local e financeira. Vejamos então, o que se entende por Autonomia Local, que segundo Oliveira (2013), é

⁴ Lei n.º 53-E/2006, de 29 de dezembro

responsabilidade das Autarquias Locais gerir e regular os interesses da população, sob a lei, no que diz respeito a temas de carácter público.

Segundo Serra (2016, p.6), o «princípio da Autonomia Local tem acolhimento no n.º1, do artigo 6.º, da Lei Fundamental, Constituição da República Portuguesa (CRP), e na maioria dos ordenamentos jurídicos a nível internacional, através da aprovação da convenção da CEAL pelo Conselho da Europa em 27 de junho de 1985 e do protocolo subscrito pelos membros que compõem a OICI – Organização Internacional para a Cooperação Ibero-americana, que deu origem à Carta Ibero-Americana de Autonomia Local, aprovada em 5 de setembro de 2008.».

Dispõe o artigo 6.º da CRP que, «o Estado é unitário e respeita na sua organização e funcionamento o regime autonómico insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública».⁵

O conceito de autonomia local é reconhecido pela Carta Europeia de Autonomia Local, no seu artigo 3.º, n.º 1, como «o direito e a capacidade efectiva de as autarquias locais regulamentarem e gerirem, nos termos da lei, sob sua responsabilidade e no interesse das respectivas populações, uma parte importante dos assuntos públicos.»

A Carta Europeia da Autonomia Local. exige que os recursos próprios das autarquias tenham um equilíbrio, em contrapartida aos seus recursos financeiros. E esta exigência, varia de autarquia para autarquia.

O artigo 238.º n.º 2 da CRP, refere que o princípio da autonomia local visa a justa repartição dos recursos públicos, está presente neste ponto o princípio de igualdade entre autarquias do mesmo grau.

O principal objetivo do princípio da igualdade, entre as autarquias, é que as mesmas consigam proporcionar, a nós cidadãos, um patamar de igualdade, relativamente aos serviços públicos que nos prestam. Quer isto dizer, que a carga fiscal deverá ser equivalente para todos, tendo em conta os bens e serviços públicos prestados.

Não significa isto que o nível global dos impostos e as políticas adotadas, sejam idênticas para todas as autarquias, mas as diferenças que existem têm de ser adotadas em cada

⁵ Cfr. artigo 6.º, nº 1 e 2 da CRP.

autarquia, consoante as necessidades e exigências existentes. Estas diferenças podem originar que certos municípios recebam mais ou menos transferências do Estado – isto para que se chegue a um ponto de equilíbrio entre as mesmas, e não origine uma má gestão financeira das mesmas.

É neste ponto que é importante salientar o princípio de autonomia financeira, este princípio contemplado na Proposta de LFL, no seu artigo 6.º n.º 1, onde refere que «as autarquias locais têm património e finanças próprios, cuja gestão compete aos respetivos órgãos». Já o n.º 2, refere que «a autonomia financeira das autarquias locais assenta, nomeadamente, nos seguintes poderes dos seus órgãos:

- a) Elaborar, aprovar e modificar as opções do plano, orçamentos e outros documentos previsionais, bem como elaborar e aprovar os correspondentes documentos de prestação de contas;
- b) Gerir o seu património, bem como aquele que lhes seja afeto;
- c) Exercer os poderes tributários que legalmente lhes estejam atribuídos;
- d) Liquidar, arrecadar, cobrar e dispor das receitas que por lei lhes sejam destinadas;
- e) Ordenar e processar as despesas legalmente autorizadas;
- f) Aceder ao crédito, nas situações previstas na lei.

A Autonomia Financeira é considerada, segundo Valdez (2014), pela capacidade de recursos que são afetos a cada município, recursos esses, com origem de transferências concebidas pelo Estado, de receitas com origem nos impostos, taxas, de tarifas e de preços ou de rendimentos de propriedade.

Ao falarmos de Autonomia Financeira, falamos também de Autonomia Tributaria, o que se traduz, na capacidade dos municípios usufruírem de receitas próprias, que segundo Serra (2016, p.9), são resultantes de «impostos locais (IMI, IMT, IUC, Derrama Municipal), participação variável no IRS, encargos de mais-valias e taxas. Por sua vez, a Autonomia Fiscal municipal é um sub-conceito da Autonomia Tributária municipal, pois nela apenas são considerados os impostos locais.»

Tendo em conta, que o principal ponto desta dissertação são as taxas, darei maior relevância no que diz respeito ao poder tributário das autarquias locais, no contexto do seu enquadramento, no poder de criar taxas. Este poder está garantido nos artigos 238.º n.º 3 da CRP «As receitas próprias das autarquias locais incluem obrigatoriamente as provenientes da gestão do seu património e as cobradas pela utilização dos seus serviços.», e n.º 4 do

mesmo artigo «As autarquias locais podem dispor de poderes tributários, nos casos e nos termos previstos na lei.»

Segundo o referido no artigo 235.º n.º1 da CRP «a organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais» define o n.º 2 do mesmo artigo por autarquias locais «pessoas colectivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas», sendo as autarquias locais compostas no continente por: freguesias, os municípios e as regiões administrativas, e nas regiões autónomas dos Açores e da Madeira por: freguesias e municípios. (artigo 236.º da CRP).

A Lei Orgânica nº1/2001, de 14 de agosto regula a eleição de titulares para os órgãos das autarquias locais, esta lei refere que os órgãos das autarquias locais são escolhidos pela população local por eleições locais, sendo o período de votação de 4 em 4 anos.

Figura 1 Órgãos das autarquias locais

FREGUESIA	MUNICÍPIO	REGIÃO ADMINISTRATIVA
Assembleia de Freguesia	Assembleia Municipal Câmara Municipal	Assembleia Regional Junta Regional
Junta de Freguesia	Conselho Municipal	Conselho Regional

Fonte Adaptado de Bilhim (2004, p.15).

Como refere Bilhim (2004, p.15), nos dias que correm, existem três tipos de autarquias locais «uma autarquia municipal que tradicionalmente se designa por Concelho, mas que a Constituição de 1976 consagrou como Município; uma autarquia supramunicipal, o distrito, que ainda existe atualmente, embora se preveja para breve a sua abolição e substituição por uma autarquia supramunicipal mais ampla, designada por região administrativa; e uma inframunicipal, chamada Freguesia.»

«A organização dos serviços autárquicos deve, assim, ser orientada com o objectivo de prosseguir as atribuições das autarquias locais, devendo a estrutura e o funcionamento dos serviços adaptar-se aos objectivos com carácter permanente da autarquia.

A organização dos serviços municipais encontra-se regulamentada no Decreto-Lei 116/84 de 6 de Abril, alterado pela Lei 44/85 de 13 de Setembro e pelo Decreto- -Lei 198/91 de 29 de Maio.» (Direção-Geral das Autarquias Locais, 2004 p.48).

O poder local, tem vindo a ser muito importante, no que toca às diversas competências que são concedidas aos municípios, pois as autarquias locais apresentam nos dias de hoje, diversas responsabilidades em relação à gestão dos recursos públicos locais, tendo em consideração, os interesses e necessidades da sua população.

Segundo a nossa CRP, as autarquias locais têm poder regulamentar próprio, tendo em consideração, os limites das leis e regulamentos, impostos pelas autarquias locais de nível superior, quer pelas autoridades de tutela. (Direção-Geral das Autarquias Locais, 2004, p.72).

Na opinião de Carvalho (2011), as autarquias locais podem obter receitas nos seguintes 5 grupos: os impostos, transferências, taxas e licenças, receitas de gestão patrimonial e empréstimos.

Segundo o relatório de análise das prestações de contas individuais dos municípios de 2018, e tendo em consideração, apenas o grupo das taxas, as receitas apresentadas neste relatório, entre 2016-2018, são relativamente a «taxas municipais compreendem as taxas específicas das autarquias locais e outras. As taxas específicas das autarquias locais abrangem as taxas de mercados e feiras, loteamentos e obras, ocupação da via pública, saneamento, entre outras.» (Direção-Geral das Autarquias Locais - Relatório de análise das prestações de contas individuais dos municípios, 2018, p.12).

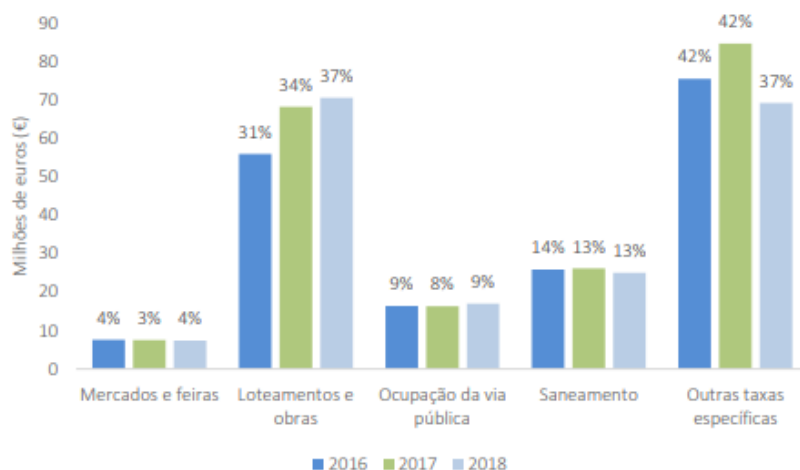
Figura 2 Municípios – Receita de taxas (2016-2018)

Taxas	Milhões (€)			Var. 2016-2017 RCL	Var. 2016-2018 RCL
	2016	2017	2018		
	Receitas cobradas líquidas				
Taxas específicas das autarquias locais	181,4	202,9	189,2	11,8%	4,3%
Outras taxas	0,3	1,1	1,2	216,7%	238,2%
Total	181,8	204,0	190,4	12,2%	4,7%

Fonte: Adaptado de DGAL – Prestações de Contas Individuais dos Municípios. Ano de 2018. (2019, p.19).

Como se pode verificar pela figura 2, do mesmo relatório, a receita de taxas dos municípios em 2018, registaram um total de 190,4 milhões de euros. «As taxas específicas das autarquias locais traduziram-se na receita com maior expressão, representando, nos três anos, mais de 99% do total de receita das taxas.» (Direção-Geral das Autarquias Locais - Relatório de análise das prestações de contas individuais dos municípios, 2018, p.12) na figura seguinte, podemos observar que tipo de taxas específicas fazem parte desta receita e qual o seu peso.

Figura 3 Municípios – Taxas específicas das autarquias locais (2016-2018)



Fonte: Adaptado de DGAL – Prestações de Contas Individuais dos Municípios. Ano de 2018. (2019, p.20)

A rubrica “ocupação da via pública”, sendo esta uma das receitas de taxas específicas das autarquias locais, em que um dos grandes problemas que se levanta, e vou tomar como exemplo considerado por Silva (2008,p.30), relativamente à introdução de portagens/scut’s nas vias rodoviárias, muitas delas já existentes, como a própria refere

«[a] introdução de portagens nestas vias, quando não exista uma alternativa adequada, obriga a uma ponderação da posição jurídica concreta dos principais utilizadores. O problema resulta não apenas de uma potencial violação do *princípio da protecção da confiança*, que em grande parte dos casos nem sequer se verifica, mas antes de uma violação dos *princípios da coerência do sistema tributário*, da equivalência do

benefício e da justa *repartição dos encargos públicos*, na medida em que a exigência de portagens em zonas onde não existiam vias rodoviárias alternativas em condições equivalentes às faz vias com portagem ditará uma situação de *desigualdade relativa* em face de outros troços onde essa alternativa exista. Este facto impõe, pelo menos, uma fundamentação razoável da medida de introduzir portagens naquelas vias.»

A mesma questão se coloca no que concerne aos parquímetros colocados nos estacionamento, muitos destes lugares situados em zonas contíguas a vias públicas que já existiam, no entanto, temos a obrigação de pagar para poder usufruir desse estacionamento. Uma coisa seria as freguesias construírem os lugares de estacionamento e cobrar as taxas para podermos usufruir desse bem público, outra questão que acontece, em regra, em que a afetação destes bens do domínio público municipal (anteriormente existentes) é realizada mediante o pagamento de uma taxa.

3.2. O fundamento das taxas municipais

Tendo em conta, o disposto no artigo 20.º n.º 2 da Lei das Finanças Locais (LFL) «a criação de taxas pelos municípios está subordinada aos princípios da equivalência jurídica, da justa repartição dos encargos públicos e da publicidade, incidindo sobre utilidades prestadas aos particulares, geradas pela atividade dos municípios ou resultantes do benefício económico decorrente da realização de investimentos municipais.»

Além do princípio da proporcionalidade, que era inicialmente considerado para a fixação das taxas, atualmente o RGTAL, aplica para além deste princípio, o princípio da equivalência jurídica – adequação do custo dos tributos públicos que o sujeito passivo constitui à administração, ou ao benefício que a administração gera ao sujeito passivo. Quer isto dizer, que a finalidade de retribuição da taxa, pode direcionar-se independentemente do custo que uma prestação apresenta para a administração pública, ou ao benefício que ela proporciona ao contribuinte. Basicamente, estas duas vertentes estão interligadas, pois, mesmo que a prestação traga vantagens para o contribuinte, por outro lado, pode ser dispendiosa para a administração.

O princípio da equivalência decorre do artigo 4.º do RGTAL que determina que:

«1 - O valor das taxas das autarquias locais é fixado de acordo com o princípio da proporcionalidade e não deve ultrapassar o custo da actividade pública local ou o benefício auferido pelo particular.»

2 - O valor das taxas, respeitando a necessária proporcionalidade, pode ser fixado com base em critérios de desincentivo à prática de certos actos ou operações.»

O princípio da equivalência baseia-se em que se fixem limites materiais para a cobrança das taxas. O princípio da equivalência juntamente com o princípio da proporcionalidade, são fundamentais para que as autarquias locais consigam determinar os valores a cobrar das taxas aos sujeitos passivos.

Tem de haver sempre uma equivalência, entre o valor cobrado da taxa, e a prestação que é concedida pela administração, sendo que, existem limites ao valor da taxa, uma vez que a mesma tem como finalidade compensar, de certa forma, os custos que a administração pública suportou, relativamente ao serviço prestado, em contrapartida ao benefício que o sujeito passivo usufruiu.

Esta equivalência, imposta pelo art.º 4.º do RGTAL, além do que é exigido juridicamente, este princípio obriga a que a taxa seja cobrada em função de uma prestação efetiva, com benefício do contribuinte, e economicamente exige que o valor cobrado da taxa corresponda ao custo das prestações da autarquia local.

Decorre do artigo 266.º, n.º 2 da CRP que:

«2. Os órgãos e agentes administrativos estão subordinados à Constituição e à lei e devem actuar, no exercício das suas funções, com respeito pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa-fé.»

Tendo em consideração ao exposto do art.º 266.º, n.º 2 da CRP, verifica-se a imposição do princípio da proporcionalidade, bem como por sua vez, do princípio da equivalência e da igualdade tributaria. No âmbito das taxas, o princípio da equivalência exerce uma função idêntica ao princípio da capacidade contributiva nos impostos, sendo que, é imprescindível garantir que a aplicação dos tributos seja distribuída de forma equitativa pelos contribuintes.

Vejamos agora o artigo 5.º n.º 1 do RGTAL, onde este legitima que a «criação de taxas pelas autarquias locais respeita o princípio da prossecução do interesse público local e visa a satisfação das necessidades financeiras das autarquias locais e a promoção de finalidades sociais e de qualificação urbanística, territorial e ambiental.»

Considerando ainda este princípio da justa repartição de encargos públicos, «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.» (art.º 5.º n.º 2 do RGTAL).

Podemos ver também, que o artigo 8.º do RGTAL, determina a criação de taxas, e na sua alínea c) refere que «a fundamentação económico-financeira relativa ao valor das taxas, designadamente os custos directos e indirectos, os encargos financeiros, amortizações e futuros investimentos realizados ou a realizar pela autarquia local» – o que significa que, as autarquias estão obrigadas a fundamentar a criação das taxas, de forma a especificar o benefício que se comprove o valor da taxa a cobrar.

Importa distinguir a equivalência económica da equivalência jurídica no contexto de criação de taxas. Em relação à equivalência económica, Vasques (2008) afirma que, o que é intencionado é examinar a relação que existe entre o montante das taxas e o custo que existe em contrapartida, do serviço prestado. Já em relação à equivalência jurídica, o objetivo é avaliar a característica da taxa, a função da sua existência entre a obrigação tributaria, entre os sujeitos passivos e a prestação que estes beneficiam efetivamente da mesma.

Sobre este assunto, Sanches (2001, p.130), é da opinião que «o carácter sinalagmático do nexos entre o pagamento desse tributo e a prestação da atividade pelo ente público não é descaracterizado se não existir equivalência económica, bastando essencialmente a correspondência jurídica».

Como já referi anteriormente, o princípio da equivalência é corolário do artigo 13.º da CRP, e é um princípio regulamentado pelo artigo 4.º do RGTAL. A concreta criação das taxas, que pode ser precedido por DL simples ou por regulamento administrativo, tem de passar sempre antes no teste da igualdade e da bilateralidade.

O princípio de legalidade fiscal, consiste num requisito de forma, todavia para que a taxa seja constitucional, requer por sua vez, o requisito de substância, ou seja, o princípio consagrado no artigo 13.º da CRP. – *Princípio da igualdade*.

No contexto das taxas, o princípio da igualdade tributaria é projetado ao princípio da equivalência, as taxas são considerados tributos que não detêm um fundo solidarístico do imposto, estas representam a troca entre a administração pública e o sujeito passivo, sendo

esta troca, assente no princípio da capacidade contributiva do contribuinte, e detêm como critério de repartição o princípio da equivalência – quer seja no custo que a taxa tenha, quer seja no seu benefício.

Em suma, para Vasques (2008), se as taxas locais têm como principal finalidade compensar as prestações específicas executadas pelas autarquias, a forma mais justa de as dividir, entre os cidadãos, é a de refletir em relação ao custo que as taxas têm relativamente a essas prestações.

4. O Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais

Atualmente, as autarquias locais têm cada vez menos receitas. Para combater este problema, e de forma a responder às necessidades da população, recorrem à criação de taxas municipais, com o objetivo de angariar mais receita.

Para que isso aconteça, tornou-se importante criar mecanismos, com o intuito de regular a fundamentação para a criação das devidas taxas municipais. Para uma melhor compreensão, recuemos no tempo. Ao longo dos anos os impostos tinham grande importância, ao contrário das taxas, em que a nossa doutrina não demonstrou dar grande relevância às mesmas, Vasques (2008, p.25) refere que

«[a]s leis de finanças locais aprovadas depois da restauração da democracia em 1974 limitaram-se a fixar catálogos exemplificativos das taxas que os municípios e as freguesias podiam criar, sem estabelecer quaisquer regras de forma ou de substância para o efeito, à semelhança dos códigos administrativos que as antecederam. As autarquias locais acabariam assim por gozar, durante longo tempo, de uma liberdade quase irrestrita na criação destes tributos públicos e, mal apetrechadas de recursos técnicos e humanos viriam a produzir regulamentos de taxas com grandes fragilidades e figuras de contornos equívocos, frequentemente lesivas da reserva de lei parlamentar e do princípio da igualdade tributária, e sobre as quais os nossos tribunais não se mostraram verdadeiramente capazes de exercer um controlo eficaz.»

Neste sentido, foi aprovado o Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais, que fez com que as autarquias fossem obrigadas a fundamentar devidamente a criação das suas taxas, para que se consiga ter a maior transparência e rigor possível nas atividades das autarquias. Não são só os fatores económicos que têm de ser justificados para a criação das taxas municipais, mas também, os fatores sociais e políticos.

4.1. Âmbito de aplicação

O âmbito de aplicação do RGTAL, presente no artigo 1.º da Lei n.º 53-E/2006, de 29 de dezembro, tem por base, a relação jurídica tributária. Segundo Vasques (2008, p.65), afirma que o legislador

«[t]erá querido privilegiar a razões da coerência sistemática e terminológica, assinalando com clareza a relação de especialidade que se desenha entre o RTL e a LGT, esta disciplinando apenas o conjunto das relações jurídico-tributárias, aquele disciplinando apenas o conjunto das relações jurídico-tributárias “geradoras da obrigação de pagamento de taxas” e nem sequer de todas as taxas mas apenas daquelas que são pagas às autarquias locais.»

É notória a existência de uma relação de especialidade, entre o RTL e a LGT. Vasques (2008, p.65), reflete que «Desta relação de especialidade encontramos confirmação, de resto, na própria LGT, quando esta, depois de fixadas as principais categorias de tributos públicos no seu artigo 3.º, ressalva no n.º 3 que “o regime geral das taxas e das contribuições financeiras referidas no número anterior consta de lei especial”.»

O legislador remete atenção à noção da relação jurídico-tributária. Isto deve-se ao facto de que, a particularidade legislativa usada na elaboração das taxas locais ainda não ter sido suficientemente apurada, ou não está consagrada na sua plenitude no nosso sistema tributário português. O problema desta situação, é que em muitos regulamentos autárquicos prevalece uma técnica pautal centrada em vastas, e muitas das vezes, de difícil compreensão de tabelas de taxas, sendo este um dos motivos que, através destas tabelas de taxas, se torne cada vez mais complexo – ou quase impossível – de estabelecer com rigor os pontos cruciais desses tributos públicos.

Vasques (2008, p. 66), sobre este assunto, afirma que «O legislador pretende, assim, que o Regime Geral das Taxas a que alude a Constituição da República trace um círculo mais estreito que, por sua vez, se recorta o âmbito de aplicação do Regime das Taxas Locais.»

No que refere o artigo 1.º n.º 1 do RGTAL, embora este artigo tenha sido inspirado na redação do artigo 1.º da LGT, o legislador não fez referência ao direito comunitário nem ao direito internacional. É da opinião de Vasques (2008, p.67), que a referência ao direito comunitário, deveria ter sido mantida no RGTAL, devido à elevada importância nos dias de hoje no contexto das taxas locais dos Estados-Membros, bem como, a intervenção do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, no que toca a esta matéria. Em respeito a este assunto, Vasques (2008, p.67) afirma que

«[q]uanto a este facto pode dizer-se que o legislador andou mal pois é sabido da extrema importância do direito comunitário nos nossos dias, pelo que, “a edição do RTL teria constituído, julgamos uma boa oportunidade para sinalizar às autarquias locais que na construção das suas taxas estão obrigadas ao respeito pelas grandes

liberdades económicas comunitárias e para recordar também aos nossos tribunais que este constitui hoje em dia um dos mais importantes parâmetros do respetivo controlo. Assim o faz o legislador espanhol que, no artigo 6.º da Ley de Haciendas Locales, determina que os tributos locais não deverão nunca “acarretar obstáculo algum à livre circulação de pessoas, mercadorias ou serviços e capitais” nem “afectar de maneira efectiva a fixação da residência das pessoas ou o estabelecimento de empresas e capitais” em Espanha.»

Verifica-se no n.º 2 do mesmo artigo, que possa existir uma inconstitucionalidade por omissão, isto porque, este ponto se esgota nas taxas estabelecidas, entre as áreas metropolitanas, os municípios e as freguesias. Mas o artigo 165.º da CRP, estabelece a criação de um «regime geral das taxas e demais contribuições financeiras a favor de entidades públicas.» – quer isto dizer, que o legislador elegeu a nossa administração local para proceder à integração das taxas necessárias.

Na opinião de Vasques (2008, p.67), trata-se «de uma opção politicamente acertada, pois que é no domínio das finanças locais que as taxas se mostram de maior importância política e financeira, sendo também nesta área das nossas finanças públicas que elas têm acusado maiores deficiências».

Continuando no n.º 2 do artigo 1º do RGTAL, Vasques (2008, p.69), ainda refere que

«[o] poder de criação de taxas por parte das autarquias locais decorre implicitamente da própria Constituição da República, cujo artigo 238.º, ao disciplinar o património e finanças locais, dispõe no seu n.º 3 que as receitas próprias das autarquias locais “incluem obrigatoriamente as provenientes da gestão do seu património e as cobradas pela utilização dos seus serviços”.

A autonomia financeira local não pode verdadeiramente imaginar-se despida do poder de criação de taxas, ainda que este poder das autarquias possa sofrer restrições legislativas variadas em homenagem a princípios e valores tutelados pela Constituição da República que se mostrem no caso concreto mais intensos.»

4.2. Legislação subsidiária

O artigo 2.º do RGTAL, remete em primeiro lugar, como legislação subsidiária, a Lei das Finanças Locais, tendo em conta que esta lei é dedicada às taxas locais. Esta aplicação, segundo Vasques (2008, p.73), tem como principal intenção de

«[e]nquadrar as taxas no contexto mais vasto dos poderes e recursos financeiros das autarquias, à semelhança do que sucedia nas leis de finanças locais anteriores. A inovação que a LFL traz nesta matéria é compreensivelmente limitada, reencontrando-se fórmulas e terminologia conhecidas entre nós desde há bom tempo. Assim, a LFL reconhece a municípios e freguesias o poder de criar taxas em conformidade com o RTL.»

É importante ter em conta, que «na economia da LFL é evidente que as taxas ocupam um papel marginal, algo de inevitável tendo em conta que a preparação deste diploma foi feita em simultâneo com a preparação do RTL, para onde toda a inovação na matéria foi remetida». (Vasques, 2008, p.73)

A LFL consagra vários princípios, de uma forma geral, orientados para as receitas e despesas das finanças locais, estes princípios têm algumas especificidades no que diz respeito ao enquadramento das taxas locais. São estes princípios, da autonomia financeira e da não consignação da receita.

O Princípio da autonomia financeira das autarquias locais, conforme é consagrado no artigo 6.º da LFL, prevê como um dos poderes, o de arrecadação e disposição das receitas, que por lei lhes estejam reservadas.

O Princípio da não consignação, ao qual se refere o artigo 9.º-C da LFL, impede a afetação de determinadas receitas ao cobrimento de determinadas despesas, ao que Vasques (2008, p.76), refere ser por «razões que se compreendem essencialmente com a flexibilidade da gestão orçamental e com a concretização da solidariedade».

Também a LGT, é indicada pelo RGTAL como legislação subsidiária, mas neste caso, a LGT foi pensada, na sua maioria, para os impostos e não para as taxas, contudo, como por exemplo, o artigo 10.º da LGT tem como o princípio da tributação dos atos ilícitos que pode muito bem ser aplicado às taxas locais. Este princípio, determina a obrigação do pagamento de uma taxa, mesmo quando o ato em causa seja ilícito por forma a não beneficiar os atos praticados de forma ilícita.

O artigo 12.º figura outro princípio, consagrado na LGT, que pode ser aplicado às taxas locais, pela regra de *aplicação da lei tributaria no tempo*, ou seja, o princípio da não retroatividade, sendo que é proibido às autarquias locais a criação de taxas retroativas.

É também aplicado o princípio da responsabilidade dos membros de corpos sociais e responsáveis técnicos das pessoas coletivas pelas dívidas tributárias das mesmas (artigo

24.º da LGT), estas regras aqui impostas, consideram-se aplicáveis às taxas locais, pois as dívidas de taxas, segundo Vasques (2008), mostram fragilidade especial que justifica a solução do artigo 24.º da LGT.

O RGTAL determina também, como legislação subsidiária, a lei que define o quadro de competências e regime jurídico de funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias (Lei n.º 169/99, de 18 de setembro), assim como, o ETAF, o CPPT (em tudo o que diz respeito à reclamação graciosa e à impugnação judicial das taxas locais), o CPTA e o CPA. A Lei n.º 169/99, de 18 de setembro que concede às assembleias municipais a legitimidade para a aprovação das taxas locais e para a fixação do seu valor, sempre nos termos da lei.

4.3. Taxas das autarquias locais

No que diz respeito ao artigo 3.º do RGTAL, bem como a redação do artigo 4.º da LGT, que são bem semelhantes, tendo em conta que em ambos não existe uma definição concreta de taxa no âmbito das autarquias locais.

Podemos definir as taxas como sendo uma «prestação concreta de um serviço público, na utilização de um bem do domínio público ou na remoção de um obstáculo jurídico ao comportamento dos particulares.»⁶ – como já foi referido anteriormente, no ponto 2.2 da dissertação, tendo esta definição como base, já conseguimos interpretar quais as semelhanças e as diferenças, entre o que são consideradas taxas, e o que são considerados impostos. Sobre este assunto Vasques (2008, p.84), afirma que

«[e]m contraste com os impostos locais, as taxas devidas a municípios e freguesias caracterizam-se pela sua natureza comutativa ou bilateral. A natureza comutativa das taxas locais manifesta-se, antes do mais, no seu pressuposto, sendo este composto por uma prestação das autarquias efetivamente provocada ou aproveitada pelo sujeito passivo. As prestações que formam o pressuposto das taxas locais revestem hoje em dia uma grande diversidade, tão variada é a natureza das atribuições que a lei comete a municípios e freguesias, muito em particular aos primeiros.»

Só devemos admitir que as autarquias possam vir a cobrar tributos, se tiverem em consideração os “serviços”, “bens” ou “atividades” quando estes tenham alguma prestação

⁶ Cfr. Artigo 4.º n.º 2 da LGT

concreta, e que exista como finalidade o benefício dos sujeitos passivos – tendo em consideração que, o RTL não pode predominar sobre a CRP, como é lógico, de maneira que o legislador consiga cumprir a reserva da lei parlamentar.

As taxas, a que se refere o artigo 3.º do RTL, incidem sobre a utilização de bens e sobre a prestação de serviços, bem como sobre a «remoção de um obstáculo jurídico ao comportamento dos particulares» – chamadas de taxas de licenças.

Sobre este assunto, Vasques (2008, p.89) afirma que

«[o] admitir que a administração local possa cobrar taxas em contrapartida do mero levantamento de uma proibição relativa abre porta à criação de obstáculos jurídicos ao comportamento dos particulares com o propósito exclusivo da angariação da receita e à criação pela administração local de tributos que só na aparência possuem natureza comutativa, razão pela qual a doutrina e os tribunais se têm esforçado por distinguir “verdadeiras” e “falsas” taxas de licença”. »

Este levantamento de uma proibição, é certamente um “obstáculo jurídico”, pois numa prestação pública de um serviço, quando tentamos saber qual o seu custo ou benefício, e tentamos procurar a remoção de um obstáculo jurídico, debruçar-nos-emos na investigação do sujeito passivo, quer seja da capacidade contributiva, do seu património, rendimento ou consumo.

4.4. Princípio da equivalência jurídica

Ao longo do tempo, a definição do valor da taxa estava associada ao princípio da proporcionalidade, mas na atualidade, além deste princípio, o RGTAL aplica o princípio da equivalência jurídica, em que o valor da taxa a ser fixado seja equivalente à contraprestação recebida – quer isto dizer, que o custo da prestação não exceda o benefício obtido pelo contribuinte.

O artigo 4.º do RGTAL, tem como objeto o princípio da equivalência jurídica, consiste num dos artigos com mais importância do RTL, sendo este um princípio de legitimação material para a criação das taxas, na opinião de Vasques (2008, p.93), «a leitura dos artigos 4.º e 5.º deixa-nos ver que o seu conteúdo poderia e deveria ter sido fixado num único artigo, pois que é sempre da consagração de um princípio de legitimação material das taxas que aqui se trata, representando a equivalência o preciso critério a que deve obedecer a justa repartição das taxas locais».

Como referi anteriormente, no ponto 3.2. desta dissertação, no artigo 4.º do RTL o legislador pretende reger as taxas locais a um princípio de equivalência jurídica, porém, para diversos autores e até mesmo na nossa doutrina e jurisprudência, entende-se que no contexto da criação de taxas, se deva distinguir a equivalência jurídica da equivalência económica, Vasques (2008, p.95) afirma que

«[a]s noções da equivalência jurídica e da equivalência económica prendem-se com diferentes planos de análise das taxas, a primeira respeitando à delimitação conceitual das taxas, a segunda respeitando à sua legitimação material: assim quando se pergunta pela “equivalência jurídica” de uma taxa local trata-se de apurar se ela é cobrada em função de uma prestação efectivamente provocada ou aproveitada pelo particular, distinguindo-a das contribuições e dos impostos, e de saber se foi lesada a reserva de lei parlamentar ficada no artigo 165.º, n.º1, alínea i) da Constituição da Republica; quando se pergunta pela “equivalência económica” de uma taxa local trata-se de apurar se o seu montante corresponde ao custo ou valor das prestações que as autarquias dirigem a quem a paga e de saber se com isso se respeitaram os princípios da igualdade e da proporcionalidade.»

Como já é sabido, o valor a cobrar das taxas locais deve ter sempre em consideração o princípio da proporcionalidade, por esse mesmo motivo, o valor exigido de uma taxa local não deve ser superior ao custo da prestação da administração pública, ou ao benefício obtido pelo particular. Ainda assim, uma taxa local não é considerada inválida mesmo que o custo seja superior ao custo da atividade da administração local, ou ao benefício auferido pelo contribuinte.

4.5. Princípio da justa repartição dos encargos públicos

O artigo 5.º do RGTAL consagra o princípio da justa repartição dos encargos públicos, embora este não estabeleça qualquer critério para que exista esta justa repartição das taxas locais. Para que exista a justa repartição, é necessário que exista consequentemente o princípio da igualdade – ora, para que a repartição dos encargos públicos seja justa, tem de ser feita com igualdade, segundo o artigo 4.º do RGTAL, onde este declara o princípio da equivalência. Este artigo ainda remete ao «princípio da prossecução do interesse público local» – princípio consagrado na CRP, nos artigos 266.º e 269.º. Este princípio determina que as autarquias locais, devem perseverar o interesse público, tendo sempre em consideração, os direitos e interesses dos cidadãos.

Vasques (2008) aponta que, o mais relevante neste artigo, está no reconhecimento pelo legislador da aptidão extrafiscal das taxas locais, ou seja, os instrumentos tributários não servem apenas para satisfazer as necessidades financeiras de municípios e freguesias, sendo este o seu objetivo *fiscal*, mas também, motivar ou contramotivar vários comportamentos em concretização de políticas ambientais, urbanísticas, sociais, etc, sendo estes os seus objetivos *extrafiscais*.

4.6. Incidência objetiva

Tendo em conta o disposto do artigo 6.º do RGAL, as taxas municipais existem, em contrapartida, de utilidades prestadas aos particulares, ou geradas pela atividade dos municípios, como as previstas nas duas alíneas.

Segundo as mesmas alíneas, as taxas podem ser cobradas consoante:

- prestação de serviços no domínio da prevenção de riscos e da proteção civil;
- atividades de promoção de finalidades sociais e de qualificação urbanística, territorial e ambiental;
- atividades de promoção do desenvolvimento e competitividade local e regional.

As taxas podem também incidir, segundo o seu n.º 2, sobre a realização de atividades dos particulares, geradoras de impacto ambiental negativo.

Ora o artigo 6.º do RGAL, é um caso duvidoso na nossa jurisprudência, uma vez que se levantam questões como:

- o que são taxas pela prestação de serviços no domínio da prevenção de riscos e da proteção civil?
- o que são taxas pelas atividades de promoção de finalidades sociais e de qualificação urbanística, territorial e ambiental?
- o que são taxas pelas atividades de promoção do desenvolvimento e competitividade local e regional?

Nabais (2006) refere que, é possível às autarquias criarem taxas para além das que constam neste artigo, pois a regra estipulada neste artigo não constitui uma lista fechada – daí existirem diversas taxas, que acabam por se poder aplicar ou não a alguma destas alíneas,

consequência disto, é a existência de tantos casos duvidosos quanto à criação de algumas taxas.

4.7. Incidência subjetiva

Sobre o artigo 7.º do RGTAL, resulta a incidência subjetiva das taxas locais, que segundo Vasques (2008, p.124), as taxas constituem tributos «rigorosamente comutativos, assentes sobre prestações efetivamente provocadas ou aproveitadas pelos particulares, a delimitação da incidência objetiva acaba sempre por revelar nelas maior importância que a delimitação da incidência subjetiva, podendo dizer-se que, bem delimitadas as prestações públicas locais, é razoavelmente fácil as mais das vezes saber quem fica obrigado ao pagamento das taxas correspondentes.»

O artigo 7.º do RGTAL, está em conformidade com o disposto no artigo 18.º da LGT.

A autarquia local é o sujeito ativo da relação jurídica, a qual tem o poder de obrigar ao pagamento da taxa. A mesma é «titular do direito de exigir o pagamento de taxa e que sujeito passivo é a pessoa singular ou colectiva que ao mesmo pagamento se encontra obrigada, nada havendo neste n.º 1 e 2 do artigo 7.º de inovador ou de especialmente problemático.» Vasques (2008, p. 125). Em suma, o sujeito passivo é aquele que requer a prestação de um serviço, por parte da administração local, ou que usufrui de um certo bem.

Tendo em conta o disposto deste artigo, o legislador acaba por não atribuir investimento na matéria da *substituição tributária* - «a administração poupa-se a uma relação directa com os contribuintes, delegando as tarefas da liquidação e da cobrança em pessoas que se encontram em posição especialmente adequada à sua execução, seja por constituírem a *fonte* de um dado pagamento, seja por constituírem os seus *credores*.» (Vasques, 2008, p.126).

O artigo 7.º não faz qualquer referência à substituição tributária – a pessoa a quem a Administração Tributária exigir o valor da taxa é um sujeito diferente daquele que beneficia do pagamento.

É neste sentido, que o RGTAL deveria aplicar um maior investimento no que diz respeito à matéria de substituição tributária, uma vez que, a incidência subjetiva das taxas locais demonstra alguma complexidade na nossa jurisprudência, como referido no artigo anterior a este.

Embora, a maior parte das taxas cobradas pelas autarquias locais, sejam pagas pelo próprio sujeito que beneficia da prestação pública, por vezes, o pagamento dessa taxa é efetuado por pessoa diferente do sujeito passivo, que deveria pagar a taxa – é através do mecanismo de substituição tributária que existe esta intermediação. É neste mecanismo, que entra a modalidade de retenção na fonte - art.º 20.º LGT.

Vasques (2008) refere que, a substituição sem retenção aplica duas obrigações distintas: a cobrança e a de entrega ao Estado – obrigações estas aplicadas com maior facilidade no âmbito das taxas locais.

Vasques (2008, p.126), dá como exemplo «as taxas de saneamento cobradas pelas empresas fornecedoras de água ou as taxas municipais de direitos de passagem, cobradas pelas empresas fornecedoras de serviços de comunicações eletrónicas.» segundo o mesmo autor, estas empresas para além de estarem em contato diretamente com os contribuintes, possuem maior capacidade de organização do que os próprios municípios detentores da receita das taxas.

A antiga Lei das Finanças Locais (Lei n.º 42/98, de 6 de agosto), estipulava que o Estado, os institutos e organismos públicos, estavam isentos do pagamento de taxas, o que este artigo 7.º do RGTAL, veio a substituir, ficando a administração central e a administração regional obrigadas ao pagamento das devidas taxas locais «sempre que os regulamentos de municípios e freguesias não prevejam isenção que lhes aproveite» (Vasques, 2008, p.129).

4.8. Criação de taxas

Como já é sabido, as taxas das autarquias locais são criadas por regulamento, aprovado pelo respetivo órgão deliberativo. É no artigo 8.º, que encontramos as disposições com maior importância no RGTAL, pois é neste artigo que se determina as exigências que as autarquias locais têm ao elaborarem os seus regulamentos para a criação das taxas.

Os regulamentos criados pelas autarquias locais, devem obrigatoriamente fundamentar a criação das taxas, tendo em consideração, a indicação da base de incidência objetiva e subjetiva; o valor ou o cálculo das taxas a cobrar; a justificação económico-financeira das taxas; bem como os seus custos diretos e indiretos, os encargos financeiros, amortizações e futuros investimentos realizados, ou a realizar pela AL.

São nestas fundamentações que, a maior parte dos regulamentos das autarquias locais, têm divulgado grandes falhas, porque em muitos deles não existe uma justificação económico-financeira para a criação das taxas, pois «um dos principais vícios de que têm padecido as nossas taxas locais está na falta de mecanismos que obriguem as autarquias a justificar de acordo com um princípio estruturante claro a quantificação que delas fazem.» (Vasques, 2008, p. 140).

O artigo 8.º, n.º 2, al. d) do RGTAL, determina que o regulamento que crie taxas municipais, contém obrigatoriamente, sob pena de nulidade, as isenções e a sua fundamentação, segundo Vasques (2008, p. 149)

«[p]arece-nos ficar excluída a consagração de cláusulas gerais atribuindo às autarquias a faculdade de reconhecer isenções de taxas por razões de ordem económica ou social, sempre que estas cláusulas não sejam acompanhadas da indicação dos fundamentos de política extrafiscal que lhes estão subjacentes e da fixação de critérios que em correspondência com ela devam presidir ao reconhecimento das isenções.»

4.9. Atualização de valores

Segundo o artigo 9.º do RGTAL, os valores das taxas só podem ser atualizados através dos orçamentos anuais das autarquias locais. Esta atualização, poderá decorrer consoante a taxa de inflação do mercado, pois «como é sabido, um dos inconvenientes associados aos tributos específicos está na progressiva erosão do seu valor real por efeito da inflação, produzindo-se, na falta de uma correção regular, um desagramento gradual dos contribuintes e uma diminuição gradual do encaixe tributário» (Vasques, 2008, p.152).

Vasques (2008) refere que, o legislador tem como propósito, no ponto n.º 2 deste artigo, fazer a distinção, entre a atualização das taxas locais e a alteração do seu valor. Quer isto dizer, que uma vez que decorra a atualização pela compensação da taxa de inflação, não existe uma mudança real da carga tributária. O contrário acontece, quando o valor das taxas locais é revisto sem que haja inflação, então a mudança afeta diretamente a carga tributária sobre os contribuintes.

Vasques (2008, p.154) considera que, este artigo «constitui, assim, uma importante regra cautelar, tanto mais importante quanto é certo que os regulamentos locais actualmente em vigor não distinguem com clareza actualizações de alterações, sem dúvida porque não até agora não havia a obrigação de fundamentar umas nem outras».

4.10. Liquidação e cobrança

O artigo 10.º do RGTAL, não determina nenhuma regra específica para a liquidação e cobrança das taxas locais, estabelecendo que essas mesmas regras dizem respeito aos regulamentos de criação de taxas pelas autarquias locais. Regra geral, as taxas são de liquidação administrativa, mas alguns regulamentos já contemplam casos de autoliquidação.

No seu n.º 2, impede que as autarquias locais se neguem a realizar as prestações, mesmo quando o sujeito passivo não procede à liquidação das mesmas. No RGTAL, não existe qualquer menção de como proceder à liquidação e cobrança das taxas locais, neste sentido, notasse que o RGTAL submete o poder de legislar aos regulamentos das autarquias locais.

4.11. Pagamento

O artigo 11.º do RGTAL, dispõe no seu n.º 1, a extinção da obrigação tributária, este artigo limita-se a fazer remissão para a Lei Geral Tributária – aos seus artigos 40.º e 43.º.

Significa isto, que os dispostos destes artigos da LGT, são genericamente aplicados às taxas locais que regulam as formas de pagamento.

No seu n.º 2, reconhece como forma de pagamento, a dação em cumprimento, ou por compensação, estas formas só podem ser aplicadas caso não infrinjam as regras orçamentais ou as regras de despesa pública.

4.12. Incumprimento

Incide no artigo 12.º do RGTAL, a obrigação de pagamento de juros de mora, caso exista o incumprimento do pagamento de taxas. Vasques, afirma que «o artigo 44.º da LGT se refere exclusivamente aos impostos, estando nisso um sinal de que o legislador concebeu a Lei Geral Tributária sobretudo com estas figuras em mente, mas a aplicação subsidiária destas disposições às taxas não constitui matéria controvertida entre a doutrina e a jurisprudência» (Vasques, 2008, p.166).

Se as dívidas não forem pagas de forma voluntária, é aplicável a cobrança coerciva nos termos do artigo 148.º do CPPT, que abrange no seu n.º 1 al. a) «Tributos, incluindo

impostos aduaneiros, especiais e extrafiscais, taxas, demais contribuições financeiras a favor do Estado, adicionais cumulativamente cobrados, juros e outros encargos legais.»

4.13. Publicidade dos regulamentos municipais

O artigo 13.º do RGTAL, remete para a obrigação que as autarquias locais têm de disponibilizarem os seus regulamentos, seja em papel ou na sua página eletrónica.

Vasques (2008, p.169), refere que «o artigo 13.º do RTL não vem obrigar à publicação dos regulamentos de taxas locais em Diário da República, mas vem obrigar à sua disponibilização nas páginas eletrónicas das autarquias locais [...]» segundo o mesmo autor, tornou-se importante desde a redação do Regime, que a informação dos regulamentos esteja sempre atualizada, de leitura e divulgação mais acessível.

4.14. Caducidade

O prazo de caducidade, plasmado no artigo 14.º do RGTAL, é igual ao artigo 45.º da LGT. Por exemplo, o Regulamento de Taxas do Município do Seixal remete diretamente, no seu artigo 36.º n.º 1, sobre a caducidade e prescrição para o artigo 45.º da LGT, em que nos termos do mesmo «o direito de liquidar as taxas caduca se a liquidação não for validamente notificada ao sujeito passivo no prazo de quatro anos a contar da data em que o facto tributário ocorreu.». Sobre este assunto, Vasques (2008, p.171), afirma que «opinião consensual da doutrina e da jurisprudência sempre esteve por isso na ideia de que às taxas locais se aplicavam subsidiariamente as regras previstas primeiro no artigo 33.º do Código de Processo Tributário e agora no artigo 45.º da Lei Geral Tributária».

4.15. Prescrição

O artigo 15.º do RGTAL, estipula o prazo de prescrição, que é idêntico ao do artigo 48.º da LGT, no qual as dívidas prescrevem no prazo de 8 anos a contar da data em que o facto tributário ocorreu, segundo Vasques (2008, p.173 e 174)

«[a]s regras constantes dos números 2 e 3 do artigo 15.º trazem consigo um regime específico de interrupção da prescrição que parece constituir antes do mais, o fruto de um equívoco legislativo. Com efeito, o teor destas disposições do RTL, inspirado na redação que o artigo 49.º da LGT apresenta até ao termo do ano de 2006, sobressaindo a regra de que a paragem do processo por razão alheia ao contribuinte

faz cessar a interrupção da prescrição. Sucede, porém, que ao mesmo tempo que se deu a aprovação do Regime das Taxas Locais, por meio da Lei n.º 53-E/2006, 29 de Dezembro, deu-se também a aprovação da Lei do Orçamento do Estado para 2007, a Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro, tendo esta introduzido no artigo 49.º da LGT uma redação nova que o RTL não acompanhou.»

4.16. Garantias

Resulta do artigo 16.º do RGTAL, as garantias dos contribuintes, no que diz respeito, à reclamação ou impugnação da respetiva liquidação das taxas pelas autarquias locais. Este artigo, afasta-se na sua totalidade do previsto no Código de Procedimento e Processo Tributário. Vejamos que, no seu n.º 2, o prazo estipulado é de 30 dias a contar da notificação da liquidação, ao contrário dos 120 dias, estipulado no artigo 70.º do CPPT. Já o indeferimento da reclamação, presume-se indeferida caso não haja lugar a decisão no prazo de 60 dias, aquando pelo artigo 106.º do CPPT presume-se indeferida para efeito de impugnação judicial, após o termo do prazo legal de decisão pelo órgão competente.

O seu n.º 5, refere que a impugnação judicial depende da prévia dedução da reclamação graciosa, Vasques (2008, p.176) sobre este assunto, defende que

«[a] obrigatoriedade de apresentação de reclamação graciosa e o encurtamento do prazo para o efeito representam uma diminuição das garantias dos contribuintes, a redução para 60 dias do período de formação da presunção de indeferimento tácito permite ao contribuinte avançar para a impugnação judicial em prazos afinal semelhantes aos que até agora vigoravam.»

Vasques (2008) acaba também por afirmar que, não seria necessário aplicar-se estas regras existentes no artigo 16.º do RTL, uma vez que este afasta, na sua generalidade, o disposto no CPPT.

4.17. Críticas ao RGTAL

O Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais, promove numa forma geral, para as autarquias locais, o conceito da bilateralidade, Silva (2008, p.83) afirma que, o legislador pretende

«[u]m regime geral das taxas dos municípios e das freguesias pelo qual se delimita o facto tributário como actividade administrativa que afecte, beneficie ou se refira a uma pessoa determinada e da qual resulte uma contraprestação divisível e individualizável – e positivar os princípios e critérios fundamentais da fixação do valor do tributos bilaterais, radicados no princípio da proporcionalidade – princípio que é aferido pelo benefício individualizado alcançado pelo sujeito passivo, complementado com a referência ao custo do serviço.»

O atual regime, não completa num todo a lei das taxas das autarquias locais, sendo que o mesmo é qualificado como uma «verdadeira inconstitucionalidade por omissão, pois fica ainda por determinar o regime geral das taxas das restantes entidades administrativas, bem como um regime geral para as contribuições financeiras a favor de entidades públicas» (Silva, 2008, p. 83).

Silva (2008) defende que, a principal consequência desta omissão, é a criação das chamadas “taxas fictícias” e de outras contribuições financeiras – denominadas por taxas, criadas por entidades administrativas sem poderes legislativos, e com falta de recursos financeiros – por este mesmo motivo, recorrem à criação destas taxas com intuito de angariar receita. Nestes casos em concreto, apenas os tribunais podem continuar a defender os contribuintes destes abusos cometidos por estas entidades.

Vasques (2008, p.42) formaliza a mesma ideia de Silva (2008), e afirma que

«[p]or entre este caleidoscópio de taxas locais, encontramos nos regulamentos taxas que são verdadeiramente importantes e encontramos, além destas, muitas taxas de bagatela que possuem valor simbólico apenas e cujo alcance aparente está em entrar a actividade económica e a vida quotidiana dos particulares ao mesmo tempo que obrigam a administração local a despende recursos preciosos na cobrança de uma receita irrelevante ao seu financiamento global.»

Em suma, é de extrema importância fazer a distinção dos tributos, saber se estamos a lidar com verdadeiras taxas, ou se na realidade, são impostos ou contribuições.

O mesmo autor acrescenta, que a existência de inúmeras taxas locais suscita agravação dos custos da administração das autarquias locais, conseqüentemente agrava também os custos no contexto do sujeito passivo que lida constantemente com «centenas de "taxas", "licenças" e "outras prestações" diferentes em cada uma das centenas de municípios diferentes que existem no país» (Vasques, 2008, p.44).

Sublinha ainda que «num país de pequena dimensão como é o nosso, parecem evidentes as vantagens competitivas de um sistema fiscal razoavelmente uniforme, sem grandes variações ao longo do território e que não entrave as empresas sempre que estas pretendam alargar a sua área de atividade».

Era de extrema importância, o legislador simplificar as taxas locais, que podemos observar pelos artigos 3.º e 6.º do RGTAL, em que as autarquias locais podem cobrar taxas sobre todos os bens ou serviços que disponibilizem aos particulares. Neste sentido, as autarquias possuem poderes ilimitados para a criação de taxas, para Vasques (2008, p.56) a solução para este problema passaria pela

«[i]ntrodução de um catálogo fechado que servisse de matriz comum à edição dos regulamentos locais, fixando para este efeito os níveis máximos de desagregação das taxas locais, à semelhança, se assim quisermos, com o que sucede já em matéria de classificadores contabilísticos e orçamentais. Na falta de um qualquer mecanismo desta natureza, poder-se-á quando muito esperar que a exigência de uma justificação económica e financeira para as taxas locais, fixada agora no artigo 8.º do RTL, leve indiretamente à contenção ao seu número, pois que ao comum das autarquias sempre será mais fácil justificar uma centena de taxas diferentes do que um milhar, nisto havendo um incentivo claro à eliminação das muitas taxas de bagatela que povoam os nossos regulamentos locais.»

O ideal seria o Regime Geral das Taxas Locais trabalhar, no sentido, de limitar a base de incidência das taxas locais.

5. Enquadramento Prático

Neste capítulo, é apresentada a aplicação prática do enquadramento teórico, estudado nos capítulos anteriores desta investigação, e está dividido em duas partes.

Na primeira parte, foi realizada uma análise ao Regulamento de Taxas do Município do Seixal, como já referido, a título introdutório, o objetivo é de uma forma geral, perceber se o regulamento deste município cumpre com o mecanismo do Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais, na sua fundamentação na criação de taxas.

Na segunda parte deste capítulo, foi estudado um processo em que foi apreciada a inconstitucionalidade de uma taxa municipal, no caso em concreto, a taxa de proteção civil de Lisboa, no qual é exposto, os factos, problemas, argumentos e decisão, em questão à sua inconstitucionalidade.

5.1. Análise do Regulamento de Taxas do Município do Seixal

No presente capítulo, vai ser analisado se o Regulamento de Taxas no Município do Seixal está em conformidade com o Regime Geral das Taxas Locais. A escolha deste município, deve-se ao fato de ser o meu concelho de residência.

O Regulamento e Tabela de Taxas do Município de Seixal n.º 317/2015, foi publicado na 2.ª série do Diário da República, n.º 110, de 8 de junho de 2015.

Aprovado pela Assembleia Municipal, nos termos previstos no artigo 241.º da Constituição da República Portuguesa e nas alíneas b) e g), do artigo 25.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, para valer como Regulamento do município, com eficácia externa, bem como a respetiva tabela de taxas para 2020.

Como refere o Regulamento e a Tabela de Taxas deste município, este encontra-se em total conformidade com o Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais e o Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais, e caracterizam-se por:

- «a) Consagrar o princípio da equivalência jurídica das taxas municipais;
- b) Apresentar a fundamentação económico-financeira das taxas municipais, através de um profundo estudo, anexo ao Regulamento, no qual se descrevem os diferentes custos, diretos e indiretos, suportados pela câmara municipal em função das diferentes

prestações tributárias; o custo da atividade pública local; o benefício do particular; o desincentivo/incentivo à prática de atos ou atividades; o custo social suportado pelo município;

c) Simplificar o universo de taxas municipais através da criação de um texto uno e coeso.»

Vejamos então, se o Regulamento de Taxas no Município do Seixal está ou não em conformidade com o artigo 8.º do RGTL.

Incidência objetiva e subjetiva

Tendo em conta o artigo 8.º n.º 2 al. a) do RGTL, encontramos no regulamento deste município, no artigo 5.º e 6.º, a indicação da base de incidência objetiva e subjetiva. É de constar, que deste modo, está em conformidade com o disposto no artigo acima mencionado do RGTL.

Valor e fórmula de cálculo do valor das taxas a cobrar

O valor e as fórmulas de cálculo das taxas a cobrar, consta pelo município na tabela geral de taxas municipais do Município do Seixal. Deste modo, encontra-se cumprido o disposto no artigo 8.º, n.º 2 al. b) do RGTAL. Além de apresentar o valor e a fórmula de cálculo do valor das taxas a cobrar, como já foi referido anteriormente, a Câmara Municipal do Seixal apresenta a fundamentação económico-financeira relativa ao valor das taxas municipais, através de um profundo estudo, anexo ao Regulamento.

Isenções

Em matéria de isenções e a sua fundamentação, o regulamento estabelece as mesmas nos seus artigos 7.º e 8.º, pelo que o disposto no artigo 8.º, n.º 2 al. d) do RGTAL se encontra verificado.

Modo de pagamento

O modo de pagamento, disposto no artigo 8.º, n.º 2 al. e) do RGTAL, encontra-se no artigo 27.º do Regulamento, onde fala sobre a forma de cobrança e pagamento das taxas.

Admissibilidade do pagamento em prestações

É verificada a conformidade do artigo 28.º do Regulamento de Taxas no Município do Seixal, com o disposto no artigo 8.º, n.º 2 al. f) do RGTAL, relativamente à admissibilidade do pagamento em prestações.

Particularidades observadas no regulamento

Tendo em consideração, o disposto no artigo 6.º n.º 2 do RGTAL, em que «as taxas municipais podem também incidir sobre a realização de actividades dos particulares geradores de impacto ambiental negativo» e, tendo em conta, que o município do seixal intervêm com várias ações de valorização ambiental e de sustentabilidade, uma delas ‘o programa municipal de educação para a sustentabilidade’ com principal finalidade, a formação de cidadãos, mobilizados para a defesa e melhoria da qualidade do ambiente natural e humano. Poderia criar, na tabela de taxas, taxas mais reduzidas para incentivar a utilização de meios amigos do ambiente. Dando como um possível exemplo, no que respeita à publicidade, que consta no capítulo III no ponto 1.2 al. «c) Anúncios luminosos/iluminado/eletrónicos que por m² e por mês ou fração é cobrado o valor de €6,61», poderia existir neste caso, um valor inferior a ser cobrado, se fosse apresentada uma alternativa energética economizadora. Ou seja, a Câmara Municipal do Seixal poderia criar esta diferença na Tabela de Taxas, para incentivar a utilização de recursos amigos do ambiente.

Existe, no entanto, alguns valores que no meu entender, são cobrados de forma excessiva como, por exemplo, no Capítulo III n.º 1 – Ocupação e Utilização do Domínio Municipal ponto 3. Licença/Renovação de ocupação e utilização do domínio municipal, em que o valor cobrado é de €188,62, e acresce ainda a componente variável aplicável para estacionamento privativos por lugar, (11m²) e por mês ou fração a residentes com mobilidade reduzida comprovada, o valor de €72,69. Neste caso em concreto, os contribuintes com mobilidade reduzida estão a pagar montantes bastantes elevados para possuírem um lugar de estacionamento privativo. A taxa aplicada está prevista no artigo 6.º, n.º 1, al. c) do RGTAL, pela utilização e aproveitamento de bens do domínio público e privado municipal e, além disso, o princípio da equivalência não impede, neste caso, que o Município do Seixal aplique tal taxa, tendo em conta, que o contribuinte é tributado consoante o benefício que usufrui dos bens públicos (neste caso em concreto, do

estacionamento privado). Mas, por sua vez, de acordo com o princípio da capacidade contributiva, cada um deve pagar em função da sua capacidade, ou seja, os impostos deveriam corresponder às capacidades económicas dos contribuintes independentemente da utilidade que retiram do bem público.

Considerações finais sobre o Regulamento

Após ter sido feita a análise ao Regulamento de Taxas de Seixal, encontra-se, a meu ver, em conformidade com o Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais, mas existem várias taxas que, na minha opinião, são cobradas de forma excessiva. Acredito que seria importante, como referi no ponto anterior, de o Município do Seixal (já que o mesmo tem tantas intervenções de ações para com o meio ambiente, e ao nível de sustentabilidade do mesmo), a inserção de taxas de valor inferior para incentivar o consumo de recursos amigos do meio ambiente, sendo que o mesmo é permitido pelo disposto no artigo 6.º n.º 2 do RGTAL.

5.2. Taxa de Proteção Civil

O objetivo deste ponto é fazer uma análise a uma taxa municipal, considerada inconstitucional pelo Tribunal Constitucional, nomeadamente, a Taxa Municipal de Proteção Civil (TMPC), no caso em concreto no concelho de Lisboa, no qual é exposto os factos, problemas, argumentos e decisão em questão à sua inconstitucionalidade.

Para tal, resolvi analisar o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 848/2017 - Processo n.º 281/2017, uma vez que retrata parte da teoria desta investigação, em que a problemática central presente neste processo é saber se a TMPC é considerada uma verdadeira taxa ou um imposto. Assim sendo, foi analisado neste Acórdão as três categorias de tributo público (taxas, contribuições e impostos); o conceito de “taxa” na lei, em particular no Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais; bem como a fundamentação da TMPC enquanto taxa.

Antes demais, é necessário entender em que consiste a Taxa Municipal de Proteção Civil. Trata-se de uma taxa cobrada a sujeitos passivos, proprietários de imóveis – prédios urbanos ou frações destes, com o intuito de pagar determinados serviços garantidos pelo Serviço Municipal de Proteção Civil, no que respeita à proteção civil. Serviços estes como:

a segurança de pessoas e de bens, operações de socorro, seja no combate a incêndios ou acidentes de causa natural como tempestades, sismos, furacões, etc.

Numa notícia da ‘Deco Proteste’ de 01 de fevereiro de 2019, foi mencionado o facto de os proprietários pagarem duas vezes para contribuir para a remuneração destes serviços de proteção civil. Não estariam os proprietários desses imóveis já a pagar seguros de incêndio ou multirrisco- habitação?

No caso em concreto, em Lisboa, a taxa era cobrada anualmente a sujeitos passivos que detinham imóveis (prédios ou frações destes), situados no concelho, cujo valor patrimonial tributário (VPT) fosse superior a 20 mil euros. A taxa era cobrada também a pessoas singulares ou coletivas que exercessem atividades de risco identificadas no Regulamento Geral de Taxas, Preços e Outras Receitas Municipais como, por exemplo, os postos de combustíveis. A taxa, como já referido acima, era cobrada para valores patrimoniais superiores a 20 mil euros, ficavam automaticamente isentos do pagamento da taxa valores patrimoniais inferiores ao estipulado. Além desta isenção, existiam outras, mas não eram automáticas, o que implicava que os proprietários dos prédios tivessem de requerer tal isenção junto da Câmara Municipal de Lisboa.

A TMPC foi aprovada em 2014, na Assembleia Municipal de Lisboa, e posteriormente publicada no Regulamento Geral de Taxas. A primeira liquidação da taxa foi no ano de 2015, como meio de financiamento dos custos do município com a proteção civil. A TMPC, como já referido, incide sobre o valor patrimonial dos prédios situados no concelho de Lisboa, devidos pelos proprietários dos mesmos – esta taxa apresenta uma estrutura semelhante à do IMI, pois incide sobre o valor patrimonial dos imóveis dos sujeitos passivos.

De acordo com a Câmara Municipal de Lisboa, o intuito de cobrar esta taxa seria de cobrir os custos municipais com: a proteção civil; garantia da segurança de pessoas e bens; operações de socorro; combates a incêndios e roturas de água.

Segundo a notícia que saiu no ‘Jornal Económico’ a 19 de dezembro de 2017, a TMPC rendeu no ano de 2016, 21,6 milhões de euros, totalizando uma receita desde que começou a ser cobrada em 2015, de cerca de 55 milhões de euros.

A taxa de proteção civil de Lisboa, foi declarada inconstitucional pelo Tribunal Constitucional, por violação da reserva de competência da Assembleia da República, considerando que esta taxa, é na verdade um imposto, e o valor foi posteriormente

devolvido aos munícipes. Adiante vamos analisar, os factos, problemas, argumentos, e a devida decisão em questão à sua inconstitucionalidade.

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 848/2017 - Processo n.º 281/2017

As partes:

Requerente: Provedor de Justiça

Requerido: Município de Lisboa

A causa:

Foi considerado pelo Requerente que as normas constantes dos n.ºs 1 e 2 do artigo 59.º, dos n.ºs 1 e 2 do artigo 60.º, e da primeira parte do artigo 61.º, bem como, consequencialmente, dos n.ºs 1 e 2 do artigo 63.º e do n.º 1 do artigo 64.º, todos do Regulamento Geral de Taxas, Preços e outras Receitas do Município de Lisboa (RGTPRML), respeitantes à Taxa Municipal de Proteção Civil de Lisboa (TMPC), são organicamente inconstitucionais, pois violam o disposto no n.º 2 do artigo 103.º e na alínea i) do n.º 1 do artigo 165.º da CRP.

Fundamentação:

A fundamentação do processo n.º 281/2017 foi dividida em 6 pontos:

Como primeiro ponto, foi analisada a fundamentação da resposta do Requerido, relativamente à “Origem, finalidade e estrutura da TMPC”. Neste ponto é referido que a TMPC «“[...] tem por finalidade remunerar os serviços assegurados pelo Serviço Municipal de Proteção Civil nos domínios da proteção civil, do combate aos incêndios e da garantia da segurança de pessoas e bens”, bem como que, em face do quadro legal instituído pela Lei n.º 27/2006, de 3 de julho (Lei de Bases da Proteção Civil) e pela Lei n.º 65/2007, de 12 de novembro, relativa ao enquadramento institucional e operacional da proteção civil no âmbito municipal, foram confiadas responsabilidades reforçadas aos municípios neste domínio, o que justificará, no entender do Município de Lisboa que, com a TMPC, “[...] os particulares custeiem, ao menos em parte, as utilidades que lhes aproveitam”»⁷

⁷ Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 848/2017 - Processo n.º 281/2017

Como segundo ponto, foi analisado os argumentos da Requerente, esta foi a principal problemática deste Acórdão, que é saber se a TMPC é considerada uma verdadeira taxa, ou um imposto.

Terceiro ponto, após fundamentação da resposta ao Município, foi analisado as três categorias de tributo público (taxas, contribuições e impostos) previstas no artigo 165.º da CRP.

Ponto 4, a análise da fundamentação do Município de Lisboa centrou-se em três Acórdãos do Tribunal Constitucional: o Acórdão n.º 177/2010, relativo às taxas de publicidade criadas pelo Município de Guimarães; o Acórdão n.º 316/2014, respeitante à taxa sobre postos de abastecimento de combustíveis (situados em propriedade privada) criada pelo Município de Sintra; e o Acórdão n.º 179/2015, alusivo à taxa de extração de inertes instituída pelo Município de Vila Pouca de Aguiar. A problemática discutida nestes três Acórdãos é a mesma: estamos ou não perante verdadeiras taxas?

No ponto 5, onde foi examinado o conceito de “taxa” na lei, em particular no Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais, aprovado pela Lei n.º 53-E/2006.

Por último, o ponto 6, recorre da análise da “Fundamentação da resposta do Município”, onde foi examinada a “Taxa Municipal de Proteção Civil” enquanto taxa, começando por entender a função da mesma, qual o seu fundamento, e qual a sua estrutura.

O Município de Lisboa concluiu, que a TMPC reunia a característica da bilateralidade, que define um tributo como taxa, e retirou as seguintes conclusões:

- «1. A Taxa Municipal de Proteção Civil do Município de Lisboa tem por função compensar prestações municipais associadas à prevenção de riscos determinados.
2. A titularidade dos prédios urbanos sujeitos à Taxa Municipal de Proteção Civil do Município de Lisboa permite presumir o ‘natural’ e ‘expectável’ aproveitamento das prestações associadas à proteção civil que o Município continuamente realiza.
3. O valor patrimonial tributário dos prédios urbanos sujeitos à Taxa Municipal de Proteção Civil do Município de Lisboa manifesta ‘tendencial ligação’ com a intensidade do aproveitamento que é feito das prestações municipais associadas à proteção civil.
4. A Taxa Municipal de Proteção Civil do Município de Lisboa, também na parte em que incide sobre os prédios urbanos, apresenta por isso o caráter sinalagmático que a jurisprudência do Tribunal Constitucional entende ser característico das taxas.

5. As normas do Regulamento Geral de Taxas, Preços e Outras Receitas do Município de Lisboa visadas pelo Pedido de Fiscalização do Provedor de Justiça não se encontram por isso em violação da reserva de lei parlamentar estabelecida pela alínea i), do n.º 1, do artigo 165.º, e pelo n.º 2 do artigo 103.º da Constituição da República Portuguesa.».⁸

Face aos pontos acima analisados no Acórdão, para o Provedor de Justiça, a TMPC deveria ser considerada um imposto, já o Município de Lisboa, afirmou que se tratava de uma taxa, ou até mesmo de uma contribuição financeira.

O Município de Lisboa recorreu à alínea f) do n.º 1 do artigo 6.º do Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais, o qual refere que «as taxas municipais incidem sobre utilidades prestadas aos particulares ou geradas pela atividade dos municípios, designadamente pela prestação de serviços no domínio da prevenção de riscos e da proteção civil». Para o Município de Lisboa, os munícipes, eram os “beneficiários principais” da ação da proteção civil, mas apenas alguns contribuintes estavam a pagar para que todos tivessem essa proteção, e ainda era agravado o contributo em casos de “prédios com risco mais elevado” – como vamos poder analisar a seguir.

O tributo em causa reside na titularidade dos prédios, sendo a liquidação em relação do valor patrimonial dos mesmos. Ora, tendo em conta o exposto no artigo 59.º n.º 1 do RGTPRML⁹, incide «sobre o valor patrimonial tributário dos prédios urbanos ou frações destes, situados no concelho de Lisboa, tal como esse valor é determinado para efeitos do Imposto Municipal sobre Imóveis» ou ainda, no seu n.º 2 do mesmo artigo, «com risco acrescido por relação com a condição de degradado, devoluto ou em estado de ruína.» e no seu n.º3 «sobre as atividades e usos de risco acrescido em edifícios, recintos ou equipamentos».

Vejamos então o exposto no artigo 63.º do RGTPRML¹⁰, relativamente ao valor da taxa municipal de proteção civil:

No n.º 1, o valor anual da taxa municipal de proteção civil, relativamente aos prédios urbanos ou frações destes, situados no concelho de Lisboa, é de 0,0375% do valor patrimonial tributário.

⁸ Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 848/2017 - Processo n.º 281/2017

⁹ Diário da República, 2.ª série - n.º 251 - 30 de dezembro de 2014

¹⁰ Idem

No seu n.º 2, refere que o valor anual da taxa municipal de proteção civil, relativamente aos prédios com risco acrescido, por relação com a condição de degradado, devoluto ou em estado de ruína é de 0,3%, como tal, considerados para efeitos do Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI).

A TMPC, no entender do Provedor de Justiça, não reunia a característica da bilateralidade que define um tributo como taxa, uma vez que apresentava uma descrição das atividades de proteção civil de uma maneira muito geral ao que se pretendia financiar, além de existir uma certa injustiça na incidência da TMPC - incidência esta idêntica à do IMI. Podemos dizer que tal tributo, com vista a financiar os serviços de proteção civil, revela ser um adicional ao IMI.

Partindo da divergência entre as partes, o TC apresentou ao longo do Acórdão, várias distinções dos tributos em causa, como já tinha feito no Acórdão n.º 539/2015 do Tribunal Constitucional, que, *«no caso em análise, se baseia resumidamente na contraprestação a que a taxa e a contribuição financeira estão associadas, o que não acontece no caso do imposto e, na incidência da TMPC que se iguala à incidência do IMI, uma vez que assenta na capacidade contributiva dos proprietários»*¹¹;

Semelhante ao que foi mencionado, ainda no Acórdão n.º 539/2015 do Tribunal Constitucional, *«[...] a caracterização de um tributo, quando releve para efeito da determinação das regras aplicáveis de competência legislativa, há de resultar do regime jurídico concreto que se encontre legalmente definido, tornando-se irrelevante o ‘nomen juris’ atribuído pelo legislador ou a qualificação expressa do tributo como constituindo uma contrapartida de uma prestação provocada ou utilizada pelo sujeito passivo”.*¹²

A meu ver, o TC entende que o tributo em causa, não foi determinado com base numa “relação de troca” entre o sujeito passivo e os serviços de proteção civil, mas sim determinado pela «capacidade contributiva dos sujeitos passivos, revelada pela titularidade do direito sobre os prédios»¹³.

Não se verifica também, a fundamentação da TMPC que justifique os valores pagos pelos sujeitos passivos dos prédios ao Município de Lisboa, para a realização dos serviços de proteção civil.

¹¹ Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 848/2017 - Processo n.º 281/2017

¹² Idem

¹³ Idem

Vejam também o seguinte, os prédios com valores patrimoniais elevados, pressupõe-se que sejam prédios mais recentes, logo, apresentam menos gastos para o Município - ora, se a TMPC é determinada com base no VPT, esta lógica acaba por ser, de certa forma, contraditória em relação a prédios com risco acrescido, como no caso de prédios devolutos, que acabam por necessitar de uma maior intervenção da proteção civil.

A TMPC, deveria ser determinada consoante a necessidade de intervenção da proteção civil, e não pela capacidade contributiva revelada pela propriedade do prédio.

Decisão:

O TC declara a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, das normas constantes do n.º 1 e 2 do artigo 59.º, do n.º 1 e 2 do artigo 60.º, da primeira parte do artigo 61.º, do n.º 1 e 2 do artigo 63.º, e do n.º 1 do artigo 64.º, todos do Regulamento Geral de Taxas, Preços e outras Receitas do Município de Lisboa, republicado pelo Aviso n.º 2926/2016, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 45, de 4 de março de 2016 - normas essas respeitantes à Taxa Municipal de Proteção Civil.

O TC, considera, neste caso, a taxa de proteção civil do município de Lisboa «*juridicamente inaceitável, pois inexistente qualquer contraprestação específica para os sujeitos passivos do tributo (os quais não são, sequer, em muitos casos, beneficiários de qualquer atividade prestada por estes serviços) e no se pode sequer afirmar que este serviço — de proteção civil — tenha sido instituído com o propósito de dar satisfação a uma necessidade por eles gerada. Trata -se de um serviço de interesse geral, que, nessa medida, deve ser financiado com impostos*» (Silva, Suzana Tavares da, *As taxas e a coerência do sistema tributário*, 2.ª ed., Coimbra: Coimbra Editora, 2013, p. 139 - 140).»¹⁴

Por outro lado, o TC não considera também que o tributo em causa seja uma contribuição «*uma vez que inexistente qualquer outro diploma legal que contenha uma habilitação genérica para a aprovação pelos municípios de outro tipo de tributos, das duas uma: ou o tributo [em análise] se pode reconduzir ao conceito de «taxa» consagrado no citado RGTA, e, por conseguinte, aquele preceito regulamentar não é inconstitucional; ou, diversamente, correspondendo o [mesmo] tributo a um «imposto» ou a uma «outra contribuição tributária com contornos paracomutativos», o mesmo preceito não poderá*

¹⁴ Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 848/2017 - Processo n.º 281/2017

deixar de ser tido como incompatível com o artigo 165.º, n.º 1, alínea i), da Constituição[...]”, nomeadamente por violação da reserva de lei parlamentar»¹⁵ – problema da inconstitucional orgânica.

Em suma, como as câmaras municipais não têm competência para cobrar impostos, a criação da taxa deveria ter constado de uma lei do parlamento, ou de um decreto-lei devidamente autorizado pela Assembleia da República, o que não aconteceu.

O TC encontrou razões para declarar a taxa de proteção civil do município de Lisboa inconstitucional, considerando-a como um verdadeiro imposto. Esse dinheiro foi devolvido? A resposta é simples: A lei geral tributária foi alterada, com reflexos para os municípios a quem foi cobrada a taxa municipal de proteção civil. Estes receberam um juro indemnizatório à taxa de 4% sobre o valor pago indevidamente.

¹⁵ Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 848/2017 - Processo n.º 281/2017.

6. Conclusão

O Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais foi aprovado devido às autarquias locais criarem várias taxas, devido à constante necessidade de angariação de receita própria.

Este regime é composto por 18 artigos, dos quais 5 têm maior relevância, no que diz respeito às taxas locais, são eles os artigos 4.º até ao 8.º. O artigo 4.º e 5.º têm como objeto o princípio da equivalência jurídica, e o princípio da justa repartição dos encargos públicos – estes princípios são muito importantes para a estruturação das taxas locais.

O RGTAL é de extrema importância para a criação das taxas pelas autarquias locais, mas demonstra existirem algumas lacunas no próprio regime. Como, por exemplo o artigo 6.º que apresenta vários casos duvidosos na nossa jurisprudência, no que diz respeito à incidência objetiva das taxas.

O regime impõe várias regras às autarquias locais, como a exigência dos regulamentos que têm de emitir, para fundamentar a criação das taxas, ou alterações ao seu valor (seja devido à taxa de inflação ou por qualquer outro motivo), que se justifiquem com base em fundamentos económico-financeiros, do valor ou cálculo das taxas, quais os custos diretos ou indiretos, os encargos financeiros, as amortizações e os investimentos realizados ou por realizar.

Em suma, este regime proporciona regras importantes no que diz respeito à constituição de receita das autarquias locais, defendendo também os direitos dos contribuintes.

Como reflexão ao enquadramento prático, realizado no ponto 5.2., este com base no estudo teórico da presente investigação, e como refere Casalta Nabais (2012), podemos concluir que não é suficiente o “teste da bilateralidade” quanto à qualificação de um tributo como taxa. No caso da Taxa de Proteção Civil, o valor desta não foi determinado pelo custo suportado pelo Município de Lisboa, face à prestação de serviços das atividades de proteção civil, mas através da determinação do tributo consoante o VPT dos imóveis, situados no concelho de Lisboa, não existindo qualquer tipo de “relação de troca”, como já foi anteriormente referido.

Além disso, ainda que os serviços de proteção civil sejam realizados diretamente aos imóveis em questão, a verdade é que os imóveis que se encontram devolutos, ou em estado de conservação mais degradado, por norma, têm valores patrimoniais menores e

necessitam mais dos serviços de proteção civil. Em contrapartida, estes imóveis acabam por pagar menos TMPC do que imóveis mais recentes, e que porventura, podem nunca vir a aproveitar a prestação destes serviços. A meu ver, é de louvar o entendimento do TC no Acórdão analisado no ponto 5.2. da presente dissertação.

Em síntese, como reflexão a um nível geral, seria interessante para uma investigação futura analisar a problemática de várias impugnações judiciais contra atos de liquidação de taxas municipais, não mantendo o foco numa única taxa.

7. Bibliografia

- Bilhim, J. (2004). *A Governação nas Autarquias Locais*. (documento on-line em www2.spi.pt/inovaut/docs/Manual_I.pdf).
- Carvalho, M. (2011). *Gestão pública: um novo paradigma para a Governação da Administração Local em Portugal*. Disponível em http://repap.ina.pt/bitstream/10782/577/1/Gestao%20publica_um%20novo%20paradigma%20overnancao%20AP%20local.pdf
- Casalta Nabais, J. (2006). *30 anos de Poder Local na Constituição da República Portuguesa. A Autonomia Financeira das Autarquias Locais*. Ciclo de Conferências na Universidade do Minho. Coimbra: Coimbra Editora.
- Casalta Nabais, J. (2012). *Direito Fiscal* (7.º ed.). Coimbra: Almedina.
- Costa, J.C. (2006). Sobre o Princípio da Legalidade das “Taxas” (e das “demais Contribuições Financeiras”). *Revista de Finanças e Direito Fiscal*, vol. 1. Coimbra: Coimbra Editora.
- Direção-Geral das Autarquias Locais (2004). *Estrutura e funcionamento da democracia local e regional*. Disponível em <http://www.portalautarquico.dgal.gov.pt/pt-PT/direcao-geral-das-autarquias-locais/>
- Direção-Geral das Autarquias Locais (2019). *Prestação de Contas Individuais dos Municípios – Ano de 2018. Relatório de Análise*. Disponível em <http://www.portalautarquico.dgal.gov.pt/pt-PT/direcao-geral-das-autarquias-locais/>
- Leite de Campos, D., & Leite de Campos, M. H. (1996). *Direito Tributário*. Coimbra: Almedina.
- Lemos Pereira, J.F., & Cardoso Mota, A.M. (1989). *Teoria e Técnica dos Impostos* (13.ªed.). Lisboa: Rei dos Livros.
- Machado, J. E., & Nogueira da Costa, P. (2018). *Manual de Direito Fiscal perspectiva multinível* (2ª ed.). Coimbra: Almedina.
- Matias, V. J. (1987). *Contributo para o Estudo das Finanças Municipais em Portugal*. Coimbra: Comissão de Coordenação da Região Centro.
- Matias, V. V. (1987). *Sistemas Fiscais das Autarquias*. Lisboa: Rei dos Livros.

- Moreira, N.C. (2014). *As Taxas Municipais – Fundamentação, Gestão e Resultados*. (Tese de Mestrado, Universidade de Aveiro, Aveiro, Portugal). Disponível em https://ria.ua.pt/bitstream/10773/14244/1/As%20taxas%20Municipais_fundamenta%C3%A7%C3%A3o_gest%C3%A3o%20e%20resultados.pdf
- Oliveira, A. (2013). *Direito das Autarquias Locais* (2.^a ed.). Coimbra: Coimbra Editora.
- Pinto, A.M. (2014). *A Autonomia Tributária Local - A sua relevância e as novas exigências* (Tese de Mestrado, Universidade do Minho, Braga, Portugal). Disponível em <http://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/30257>
- Regulamento de Taxas do Município do Seixal (2020). Disponível em https://www.cm-seixal.pt/sites/default/files/documents/regulamento_taxas_municipio_seixal_2020_0.pdf
- Sá Gomes, N. (1980). *Curso de Direito Fiscal*. Lisboa.
- Saldanha Sanches, J.L. (2001). *Poderes Tributários do Municípios e Legislação Ordinária*, p.130. Disponível em www.saldanhasanches.pt
- Saldanha Sanches, J.L. (2007). *Manual de Direito Fiscal* (3.^a ed.). Coimbra: Coimbra Editora.
- Serra, R. P. V. (2016). *A Autonomia e Competitividade Tributária dos Municípios Portugueses*. (Tese de Mestrado, IPG – Escola Superior de Tecnologia e Gestão, Guarda, Portugal). Disponível em <https://www.wook.pt/livro/autonomia-e-competitividade-tributaria-dos-municipios-portugueses-ricardo-serra/22290795>
- Silva, S. T. (2008). *As Taxas e a Coerência do Sistema Tributário*. Braga: CEJUR - Centro de Estudos Jurídicos do Minho.
- Sousa Franco, A. L. (1992). *Finanças Públicas e Direito Financeiro* (4.^a ed.). Coimbra: Almedina
- Sousa Franco, A. L. (2003). *Finanças do sector público. Introdução aos subsectores institucionais*. Lisboa: Reimpressão.
- Teixeira G., & Nogueira J.F. (2005). Breve anotação sobre o conceito de taxa. *FDUP – Artigo em Revista Científica Nacional*, 167-171.
- Teixeira, G. e Carvalho, A. (2012). *As Finanças Locais: Estudo Comparado – Os casos Português e Espanhol*. Porto: Centro de Investigação Jurídico Económica da Universidade do Porto.

Valdez, V. (2014). *Autonomia Tributária dos Municípios*. Porto: Vida Económica - Editorial, S.A.

Vasques, S. (2008). *O Princípio da Equivalência como Critério de Igualdade Tributária*. Coimbra, Almedina.

Vasques, S. (2008). *Regime das Taxas Locais, Introdução e Comentário*. Coimbra: Almedina.

Legislação

Carta Europeia de Autonomia Local

Constituição da República Portuguesa

Decreto-Lei 198/91 de 29 de maio

Decreto-Lei 116/84 de 6 de abril

Decreto-Lei n.º 398/98, de 17 de dezembro

Diário da República, 2.ª série -N.º 251 -30 de dezembro de 2014

Lei n.º 169/99, de 18 de setembro

Lei n.º 53-E/2006, de 29 de dezembro

Lei n.º 73/2013, de 03 de setembro

Lei Orgânica n.º 1/2001, de 14 de agosto

Sites na internet

<http://www.dgsi.pt>

<http://www.portalautarquico.dgal.gov.pt/>

<http://www.portalautarquico.dgal.gov.pt/pt-PT/direcao-geral-das-autarquias-locais/>

<http://www.tribunalconstitucional.pt>

<https://jornaleconomico.sapo.pt/noticias/respostas-rapidas-o-que-e-a-taxa-municipal-de-protecao-civil-246913>

[https://jornaleconomico.sapo.pt/noticias/respostas-rapidas-o-que-e-a-taxa-municipal de-protecao-civil-246913](https://jornaleconomico.sapo.pt/noticias/respostas-rapidas-o-que-e-a-taxa-municipal-de-protecao-civil-246913)

<https://scholar.google.com/>

<https://www.anmp.pt/areas-tematicas/financas-locais/lei-das-financas-locais/>

<https://www.portalmunicipal.gov.pt/home?locale=pt>

Referências Jurisprudenciais - Jurisprudência Portuguesa

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 177/2010

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 179/2015

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 316/2014

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 418/2017

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 539/2015

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 581/2012

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 848/2017