



CATOLICA
FACULDADE DE DIREITO

ESCOLA DE LISBOA

CATÓLICA
tax

Cejur

Centro de
Estudos Jurídicos do Minho



Taxas Locais e Justiça Tributária

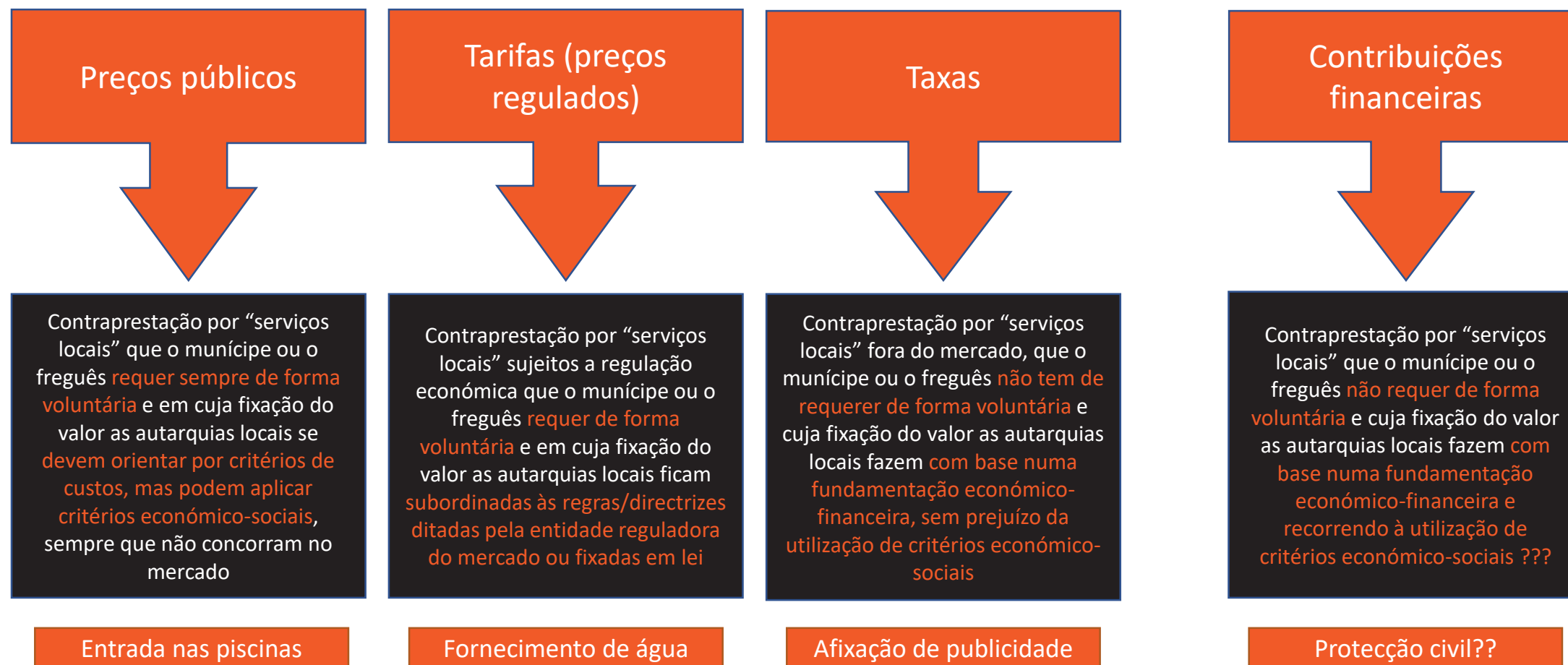
Contribuições Especiais Locais

Suzana Tavares da Silva | UC

Enquadramento das contraprestações por serviços locais | perspectiva tradicional



Enquadramento das contraprestações por serviços locais | proposta de recompreensão no quadro da dogmática europeizada (influência determinante do direito da regulação)



Subsídios para a (re)construção das categorias: o regime europeu dos auxílios de estado

Preços públicos
Preços regulados ou tarifas



- Prestação de um **serviço de (mercado) em regime de concorrência ou de um serviço de interesse económico geral em regime de concorrência**;
- Prestação do **serviço de interesse económico** em regime de exclusivo (directamente, por delegação em entidades empresariais públicas ou mediante concessão a privados), mas **subordinado à regulação económica**, ou seja, o serviço é por natureza económico (de mercado), mas pode, por opção política do Estado, quando tal seja possível [não o é nos serviços de dimensão europeia: telecomunicações, energia e transportes; mas é nos serviços locais de água e resíduos], ser subtraído do mercado (ex. fornecimento de água), mas não da regulação que recria as exigências do mercado (eficiência);

Taxas
Contribuições financeiras



- Prestação de um **serviço de interesse geral** sob um modelo de organização de socialidade (apoio às situações de vulnerabilidade económica ou pobreza) (ex. saúde, educação, assistência social)
- Prestação de um **serviço público** (não económico) com carácter de autoridade ou ligado a poderes de autoridade (ex. protecção civil??);



Subsídios para a (re)construção das categorias: o regime do IVA

Preços públicos
Preços regulados ou tarifas



- Sujeitos a IVA por
 - Corresponderem a actividades que visam satisfazer de um modo específico necessidades de interesse geral com carácter industrial ou comercial (ex. fornecimento de água à população e transportes urbanos)
 - Corresponderem a actos de organismos de direito público que não se caracterizam pelo exercício de *ius imperii*, mas que apesar de visarem satisfazer de um modo específico necessidades de interesse geral, sem carácter industrial ou comercial, podem levar a distorções no mercado relevante (ainda que esse seja um mercado potencial e não actual) (ex. serviços de cremação, entrada no museu municipal)

Taxas
Contribuições financeiras



- Isentos de IVA por
 - Corresponderem a actividades de interesse público artigo 9.º (ex. complementos educativos);
 - Corresponderem a actos de organismos de direito público que se caracterizam pelo exercício de *ius imperii* (ex. taxa de ligação à rede), ou, mesmo que tal não se verifique, por visarem satisfazer de um modo específico necessidades de interesse geral sem carácter industrial ou comercial e não levarem a distorções no mercado relevante (ex. fiscalização sanitária)



Os casos mais difíceis para a dogmática são os SIEG municipais porque:

- São serviços que migram de um contexto de **prestação em regime de serviço público (“burocratizado” ou organizado em modo administrativo)**, já em regra orientado para a cobertura integral dos custos – tarifa de transporte urbano e a tarifa de água e saneamento na definição da dogmática financeira tradicional – para um **regime de serviço económico de interesse geral, regulado**, ou seja, igualmente orientado para a cobertura integral dos custos, embora assumindo que a sua prestação se processa segundo regras empresariais (**Marketization**), mas onde o direito europeu (diferentemente do que sucede nos SIEG estaduais) permite às entidades titulares do serviço não só **liberdade na escolha do modelo de gestão** (directa, delegada, concessionada e em regime de parceria público-público ou meramente privado), como ainda a **liberdade de escolha no modelo de financiamento** (impostos, taxas, preços ou outros...)

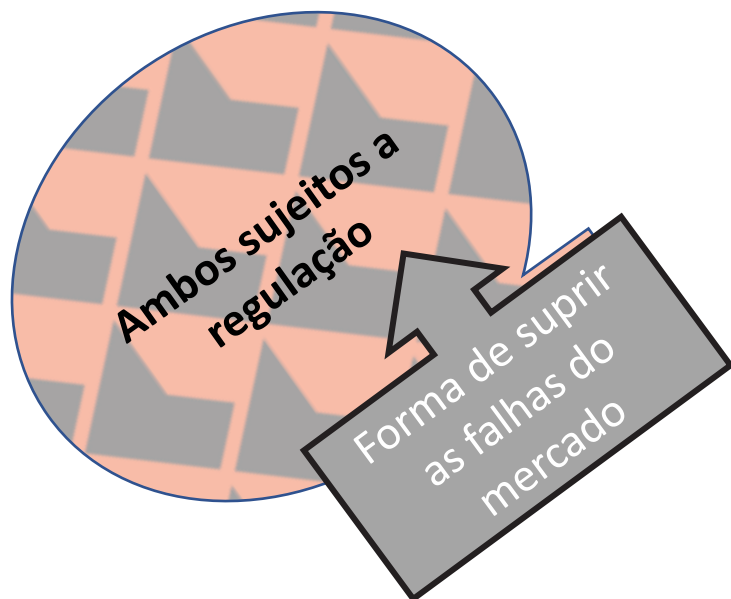


Novos conceitos operatórios

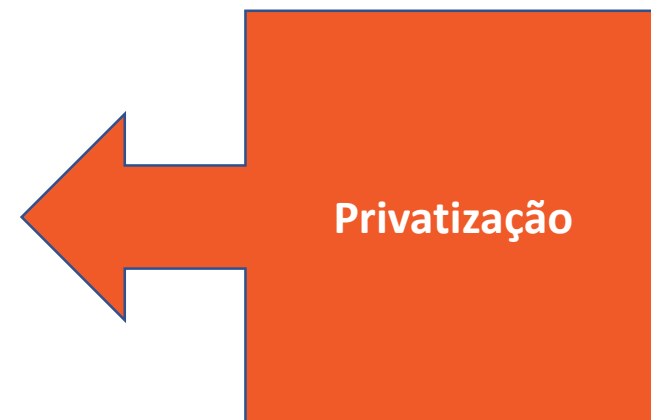


Organização do serviço de modo responsivo, ou seja, provendo aos utentes o que eles querem e não o que quer o prestador (forma de suprir as “falhas do serviço público) e complementando essa prestação com uma avaliação por indicadores (*steering ou concorrência por benchmark*)

≠



Transferência do serviço para entidades privadas, seja apenas a gestão (privatização funcional) seja a própria titularidade do serviço (privatização material)

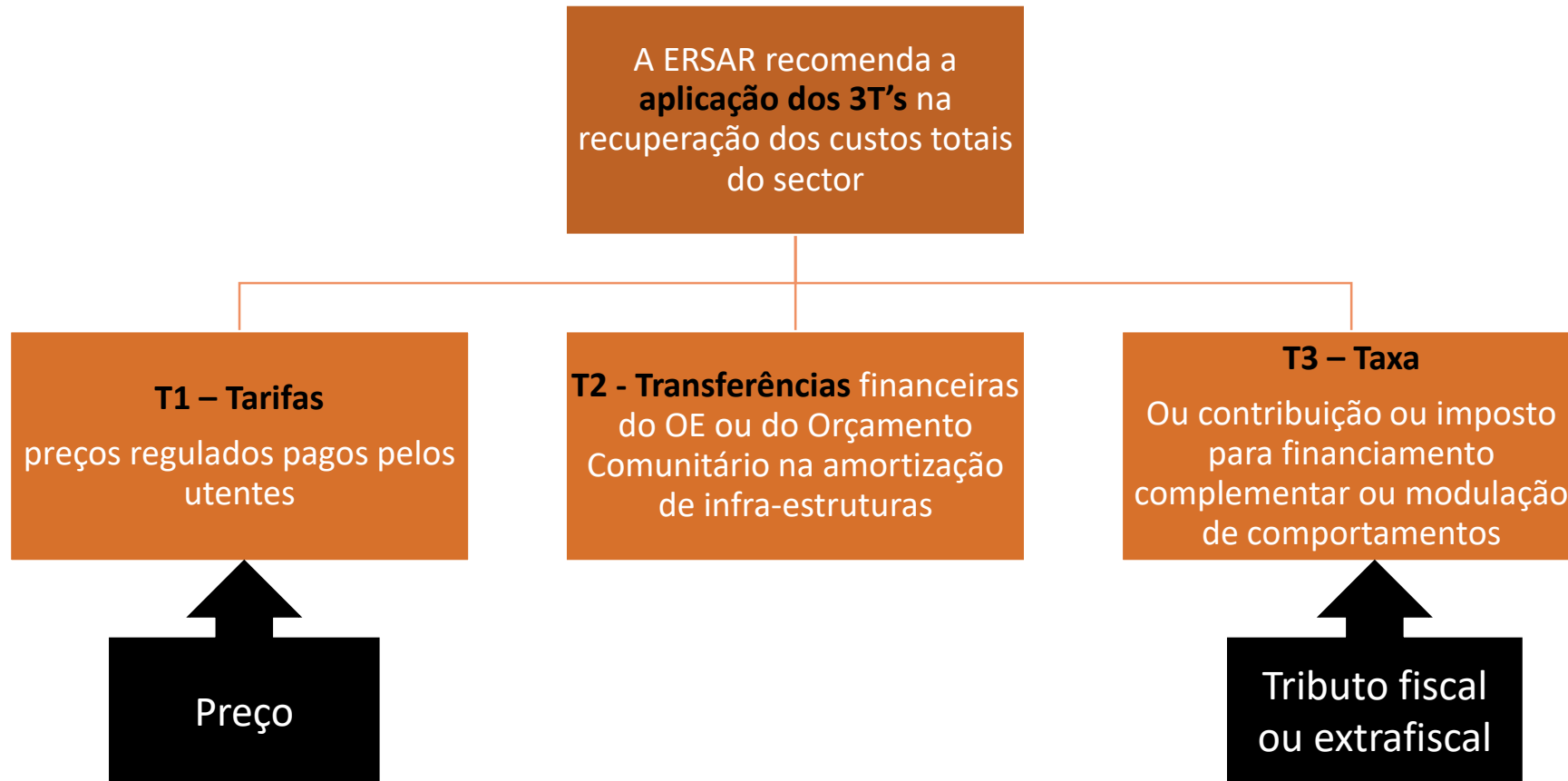


Exemplo o serviço de recolha de resíduos urbanos na jurisprudência do TJUE



- “Como salientou justificadamente a Comissão, no estágio actual do direito comunitário, não existe qualquer regulamentação adoptada com fundamento no artigo 175.º-CE que imponha aos Estados-Membros um método preciso quanto ao financiamento do **custo da eliminação dos resíduos urbanos**, de modo que **esse financiamento pode, à escolha do Estado-Membro em causa, ser indiferentemente assegurado através de um imposto, de uma taxa ou de qualquer outra modalidade**” (acórdãos Futura Immobiliare, Proc. C-254/08, §48 e VG Čistoča d.o.o., Proc. C-335/16 §26);
- A Directiva Resíduos (Directiva n.º 2008/98/CE) consagra como directrizes regulatórias: o **princípio da responsabilidade pela gestão dos fluxos de resíduos** (os produtores de resíduos e, em certos casos, os produtores dos produtos têm de gerir o fluxo do resíduo, o que significa que há uma «**privatização**» de um **serviço de interesse geral**) cabendo ao município a gestão dos resíduos urbanos cuja produção diária não exceda 1100 l por produtor, neste caso é o **município que presta o serviço de interesse geral**, podendo financiá-lo através de uma contribuição, uma taxa ou um preço, sendo certo que o valor a exigir aos utentes se baseia no **princípio do utilizador-pagador**

Exemplo o serviço de recolha de resíduos urbanos na regulação nacional



Exemplo da relevância do correcto recorte dogmático das categorias



- As tarifas dos SIEG municipais obedecem a princípios diferentes daqueles que se aplicam aos tributos (taxas e contribuição) e isso permite responder a questões como:
 - Em caso de decomposição da estrutura de custos de um serviço municipal e da facturação individualizada de componentes desse serviço, estamos perante o **princípio da proibição de dupla tributação** ou perante o **princípio da aditividade tarifária**?
 - **Ac. STA de 27.06.2018 (Proc. 765/17)** – a liquidação pela A.D.C. – Águas da Covilhã, E.M. de uma factura onde indica um valor de tarifa de drenagem de águas residuais e outro de tarifa de tratamento é uma expressão clara do *princípio da aditividade tarifária* que num sistema de regulação económica – segundo o qual se proíbe a adopção de uma política de *pricing* na fixação do preço dos serviços (*i.e.* a possibilidade de estabelecer subsídios cruzados entre actividades ou escalões de utentes) – recomenda, em regra, a decomposição da liquidação dos preços por segmentos de actividades para controlo da regulação dos custos e não uma dupla tributação. É curioso, porém, notar, que enquanto no sector eléctrico a lei exige a facturação separada e consagra expressamente o princípio da aditividade tarifária (v. artigo 61.º/1d) do Decreto-Lei n.º 29/2006), a ERSAR indica aos municípios a estrutura de custos do saneamento a adoptar para efeitos de cálculo da tarifa final, mas recomenda que a respectiva facturação não seja detalhada (v. pp. 12 da Recomendação IRAR n.º 01/2009)

As contribuições financeiras locais

- As contribuições surgem como uma **“nova categoria tributária municipal?”** introduzida pela sétima alteração ao regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais (Lei n.º 73/2013, de 3 de Setembro) aprovada pela Lei n.º 51/2018, de 16 de Agosto.
- É uma alteração cirúrgica que se limita a acrescentar a alínea e) ao artigo 14.º (receitas dos municípios), passando assim a prever-se que são também receitas dos municípios **“e) O produto da cobrança de contribuições, designadamente em matéria de protecção civil, nos termos da lei”;**

As contribuições financeiras locais: a motivação próxima

- Parece tratar-se, apenas, de uma “forma” de tentar, por via legislativa, “superar” as decisões do Tribunal Constitucional nos Acórdãos
 - **n.º 418/2017 (n.º 611/2017 e n.º 17/2018)** que julgam inconstitucionais as normas constantes do Regulamento da **Taxa de Municipal de Protecção Civil** de Vila Nova de Gaia.
 - **n.º 848/2017**, no qual declara inconstitucionais, com força obrigatória geral, as normas respeitantes à criação, pelo Município de Lisboa, da denominada **Taxa Municipal de Protecção Civil**.
 - **n.º 33/2018 (e n.º 379/2018)** que julga inconstitucional a norma do n.º 4 do artigo 21.º da Tabela de Taxas, Licenças e Outras Receitas Municipais de Oeiras onde se consagra a **taxa municipal por «armazenamento de produtos de petróleo (depósitos subterrâneos)»**
 - **n.º 34/2018**, que julga inconstitucionais as normas constantes do Regulamento da **Taxa de Municipal de Protecção Civil de Setúbal**
 - **n.º 37/2018**, que julga inconstitucionais as normas do Regulamento da **Taxa de Municipal de Protecção Civil de Odemira**
 - **n.º 367/2018**, que declarar a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, das normas constantes do Regulamento da **Taxa Municipal de Protecção Civil de Vila Nova de Gaia**
- E impedir que o TC possa utilizar a mesma argumentação (não há contraprestação individualizada, logo só poderia ser contribuição ou imposto e os municípios não podem criar contribuições logo o tributo é formal e organicamente inconstitucional) para julgar ou declarar inconstitucionais as taxas turísticas e outras taxas de contraprestação difusa....



As contribuições financeiras locais desenvolvimentos futuros



- Neste caso – fronteira entre taxas municipais e contribuições financeiras municipais – parece ser um problema mais terminológico do que jurídico-dogmático, pois as consequências a nível de regime jurídico não são significativas a não ser que se considere que a “taxa municipal de protecção civil”, tal como foi concebida, é um imposto e que existe uma dupla tributação sobre o mesmo facto tributário, a propriedade imobiliária;
- Outros factos tributários elencados no artigo 6.º do RGTAL já suscitavam este problema:
 - a) Pela realização, manutenção e reforço de infra-estruturas urbanísticas primárias e secundárias;
 - f) Pela prestação de serviços no domínio da prevenção de riscos e da protecção civil;
 - g) Pelas actividades de promoção de finalidades sociais e de qualificação urbanística, territorial e ambiental;
 - h) Pelas actividades de promoção do desenvolvimento e competitividade local e regional.