



REGIME GERAL DAS TAXAS LOCAIS: NOTAS DISPERSAS¹

ROGÉRIO M. FERNANDES FERREIRA

Mestre em Ciências Jurídico-Económicas (UCP), advogado especialista em Direito Fiscal (OA),
Sócio e Chefe do Departamento de Direito Fiscal em PLMJ – Sociedade de Advogados, RL
Ex-Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais
Docente da Pós-Graduação em Fiscalidade da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa
rff@plmj.pt

1. A nova Lei das Finanças locais, n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, produziu os seus efeitos retroactivamente, a partir de 1 de Janeiro de 2007. E foi objecto de alguma polémica e discussão públicas, centradas, essencialmente, no sistema de financiamento autárquico, por consagrar um novo modelo de participação dos municípios nos impostos do Estado.

No mesmo contexto - se bem que com menos alarido e alguma antecedência - foi também publicada a Lei n.º 53-E/2006, de 29 de Dezembro, que aprovou um regime geral das taxas das autarquias locais, e que visou, naturalmente, regular as relações jurídico-tributárias geradoras da obrigação de pagamento das taxas locais. Esta outra lei também entrou em vigor em 1 de Janeiro de 2007.

Simultaneamente, a Lei n.º 53-A/2006, também de 29 de Dezembro, e que aprovou o orçamento do Estado para 2007, entrou igualmente em vigor no dia 1 de Janeiro de 2007.

2. Esse novo regime geral das taxas locais foi justificado em face do crescente peso que as taxas têm assumido, especialmente no financiamento das autarquias locais, em termos de hoje se poder (dever) falar mais no problema da carga e pressão tributárias do que, apenas, na carga e na pressão fiscais. Mas foi justificado ainda, como é reconhecido no preâmbulo do respectivo projecto de lei, em face do crescimento da conflitualidade entre as autarquias e os particulares e do consequente aumento do recurso aos Tribunais.

Podemos dizer que esse regime geral tem uma importância crucial e que se pecou foi por ser

tardio, por se ter restringido às taxas das autarquias locais e por revelar alguns lapsos de coordenação com outros diplomas legais, como veremos.

O legislador procurou delimitar, com maior rigor, a criação das taxas locais; e, assim concretizou, se bem que parcialmente – tão-só em relação às taxas municipais -, a previsão constitucional que se refere à definição de um “regime geral das taxas (que não apenas as locais) e das demais contribuições financeiras a favor de entidades públicas” (os chamados tributos parafiscais).

3. De entre as novas regras e os princípios a que as autarquias locais se passaram a subordinar, nesta matéria das taxas, salienta-se a exigência de que os regulamentos a emitir, na criação das taxas ou na alteração do seu valor, contenham a justificação económico-financeira dos quantitativos a liquidar e a cobrar, designadamente os custos directos e indirectos, os encargos financeiros e as amortizações e os investimentos realizados ou a realizar. E, não obstante o legislador admitir a actualização do valor das taxas estabelecidas em regulamentos municipais de acordo com a taxa de inflação, qualquer alteração desses valores que não assente neste mesmo critério pressupõe a alteração do respectivo regulamento, a qual deve também conter, obrigatoriamente, a subjacente fundamentação.

É que tal justificação económico-financeira permite verificar o respeito pelo princípio da equivalência (jurídica) - que agora também é, expressamente, consagrado no regime geral das taxas das autarquias locais -, segundo o qual 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”.

Estas exigências – de proporcionalidade e justificação económica e financeira dos quantitativos a cobrar – são, aliás, reconhecidas como determinantes para um controlo mais rigoroso da natureza do tributo como (verdadeira) taxa e, assim se espera, constituem também o instrumento que impedirá, e logo no momento da sua criação ou da sua alteração, a previsão de taxas por valores discricionários e mesmo, por vezes, arbitrários, como infelizmente não é incomum.

4. Os elementos que os regulamentos municipais devem conter, nesta matéria das taxas, sob pena de nulidade, e as exigências de publicidade dos mesmos são um outro importante aspecto, na clarificação e transparência que são promovidas por este novo regime geral das taxas das autarquias locais.

É certo que, para o efeito, o legislador podia ter tornado obrigatória a publicação, na II Série do Diário da República, de todos estes regulamentos municipais das taxas. Não o fez, mas as autarquias têm de publicitar os regulamentos em que criam as suas taxas locais, quer em formato de papel, em local visível, nos edifícios das sedes e assembleias respectivas, quer na sua própria página electrónica.

A disponibilização dos regulamentos municipais nas páginas electrónicas locais é hoje, aliás, prática comum, mas não tem oferecido quaisquer garantias da sua actualização, pelo que não é, por enquanto, fonte de informação segura, designadamente para muitas empresas e particulares que desenvolvem as suas actividades ou têm as suas sedes ou estabelecimentos principais noutros pontos do país.

Sendo cada vez mais importante que a regulamentação aplicável em dado espaço territorial seja facilmente acessível, essa obrigação de publicação, quanto mais não fosse por um período transitório, no próprio Diário da República, permitiria, para já, dar resposta adequada a essa necessidade, pelo menos enquanto a consulta dos boletins municipais e de editais implicar a deslocação ao respectivo município e não existirem adequados motores de busca informática que tornem essa informação acessível de forma célere e segura.

São muitas vezes, aliás, os próprios serviços municipais quem desconhece a regulamentação

existente, não sendo, eles próprios, fonte de informação fiável e segura, obrigando, as mais das vezes, a requerimentos e a informações por escrito, com custos evitáveis para os particulares e para o erário das autarquias locais.

5. Deve ser também salientado, neste novo regime geral, que as autarquias locais estão inibidas de negar a prestação de serviços, a emissão de autorizações ou a continuação da utilização de bens do domínio público autárquico em razão do não pagamento de taxas, quando seja deduzida reclamação ou impugnação e for prestada – “nos termos da lei” - garantia idónea. Trata-se, naturalmente, de um contributo importante para o reforço da defesa e das garantias dos contribuintes.

O legislador, porém, para tal inibição, previu apenas essas duas hipóteses: a da reclamação (graciosa) e a da impugnação (judicial) com a prestação de garantia idónea. E não já a da oposição ou a do recurso judiciais, nem a do pedido de revisão oficiosa.

E não contemplou também, expressa e directamente, a possibilidade da dispensa ou isenção de prestação da garantia, tal como previstas, quer no Código do Procedimento e de Processo Tributário, quer na Lei Geral Tributária (onde, afinal, sempre encontramos essas normas subsidiariamente aplicáveis), para os quais se acaba por remeter, mas em termos que suscitam, legitimamente, a dúvida sobre o âmbito da remissão. Mas essa possibilidade sempre se verificará, quanto mais não seja em razão de uma interpretação conforme à Constituição da República e ao princípio da não discriminação por razões económicas, que decorre do princípio da igualdade.

Este regime terá também, por último, muito provavelmente, de ser devidamente articulado com outras disposições legais, dispersas, como as do regime jurídico da urbanização e da edificação, quando especificamente determina que a emissão do alvará – condição de eficácia da licença ou da operação urbanística – depende do pagamento das taxas devidas pelo requerente.

6. É de sublinhar, ainda, o retorno a regime anterior ao da Lei das Finanças Locais que foi aprovada pela Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto, e que vigorou até 1 de Janeiro de 1999, onde a impugnação judicial das taxas liquidadas pelas autarquias locais dependia de reclamação para os seus órgãos executivos. A



impugnação judicial passa, pois, de novo, a depender de prévia dedução da reclamação graciosa.

Como bem se vê, este pressuposto processual retira aos particulares a opção de, em face do caso concreto, decidirem a estratégia da defesa que, em sua opinião, ou na dos seus advogados ou consultores, mais rápida e eficazmente protege os seus direitos e interesses. E obriga também, a partir de agora, à apresentação de reclamações gratuitas cuja decisão de indeferimento pelos executivos camarários é, infelizmente, em muitas situações, praticamente certa.

Além do mais, foi reduzido o prazo (geral) do indeferimento tácito das reclamações gratuitas, previsto na Lei Geral Tributária, de seis meses para sessenta dias, o que, na prática, significaria que, mesmo respeitando essa obrigação da dedução prévia da reclamação, continuaria a ser possível deduzir impugnações judiciais contra as liquidações das taxas municipais num prazo de cerca de noventa dias, que é hoje ainda o previsto no Código do Procedimento e Processo Tributário.

Sucedo, porém, que, inusitadamente, o legislador manda contar o prazo da defesa, não do termo do prazo de pagamento (voluntário), mas da data da notificação para tal pagamento.

7. Atendendo a que o prazo (geral) da reclamação graciosa previsto no Código de Procedimento e de Processo Tributário foi, desde o dia 1 de Janeiro de 2006, ampliado (aliás, sem razão aparente), pela Lei do orçamento do Estado para 2006, para 120 dias (quando era de 90 dias e idêntico ao previsto para a impugnação judicial), aceita-se com dificuldade um novo prazo especial – agora de 30 dias –, mormente quando sabemos que se trata, muitas vezes, de reclamar contra actos emitidos em massa e notificados aos contribuintes por mero aviso postal, que chegam, quando chegam, as mais das vezes, com atraso às mãos dos representantes das empresas devedoras.

8. Mas mais: torna-se curial a compatibilização das normas deste novo regime geral das taxas das autarquias locais, intituladas de “garantias”, com as da nova lei das finanças locais, epigrafadas de “garantias tributárias”.

Com efeito, na lei das finanças locais ficou prevista simplesmente (e como aliás tem sido costume), a

aplicação à reclamação graciosa e à impugnação judicial das liquidações de taxas das autarquias locais das normas do Código de Procedimento e de Processo Tributário, “com as necessárias adaptações”, onde não parece de incluir essa prévia reclamação graciosa à impugnação judicial, que agora foi restabelecida neste regime geral das taxas locais.

Tal situação - que foi criada, escusadamente, pelo legislador, ao prever duas regras de sentido diverso - é ainda mais difícil de superar quando ambas as normas entraram em vigor, por disposição legal expressa, como vimos já, na mesma data (a 1 de Janeiro de 2007) e foram também aprovadas, na Assembleia da República, no mesmo dia (em 26 de Novembro de 2006).

9. O regime geral das taxas das autarquias locais dispõe, por último, sobre o prazo de caducidade do direito à liquidação das taxas locais, até aqui previsto, para os tributos em geral, na Lei Geral Tributária, mas prescrevendo, apenas, em termos consonantes com os da Lei Geral Tributária, que o direito de liquidação caduca se esta “não for validamente notificada no prazo de quatro de anos a contar da data em que o facto tributário ocorreu”.

Esta nova disposição, inserida no novo regime geral das taxas das autarquias locais, a ser completa, como parece, impede agora - ou suscita, pelo menos, escusadamente a dúvida - a aplicação dos factos suspensivos previstos, em geral, para todos os restantes tributos, incluindo impostos, pela Lei Geral Tributária, dúvida que podia, de facto, ter sido evitada, com a mera supressão da norma em causa, dado que, afinal, não vingou o encurtamento do prazo, de quatro para três anos, a que certamente se dirigia, dado que era o previsto no respectivo projecto (PL 341/2006, de 27 de Julho de 2006).

Tanto mais quando, no preceito seguinte, relativo à prescrição das dívidas por taxas às autarquias locais, o legislador não se esqueceu de prever os factos interruptivos e suspensivos respectivos.

10. Cumpre ainda registar, neste particular - de prescrição das dívidas por taxas locais -, que este novo regime geral das taxas das autarquias locais manteve o prazo geral de oito anos, pouco mais acrescentando ao já previsto na Lei Geral Tributária.



Mas suscita, desde logo, a questão da admissibilidade dos pedidos de revisão oficiosa em sede de liquidação das taxas das autarquias locais, que parecem, não obstante, admissíveis - muito embora não expressamente previstos (a par da reclamação e da impugnação, como vimos) nesse regime geral das taxas locais -, por aplicação subsidiária da Lei Geral Tributária.

Com efeito, encontra-se prevista neste novo regime geral das taxas das autarquias locais a aplicação subsidiária - e sucessiva -, designadamente, da Lei Geral Tributária e do Código de Procedimento e de Processo Tributário, onde se insere o instituto da revisão oficiosa, ao que parece aplicável em relação a tributos em geral, incluindo, portanto, taxas das autarquias locais.

Porém, ao contrário do que foi entretanto previsto para esses outros tributos, tal pedido de revisão oficiosa - a ser, como parece, admissível em sede de taxas das autarquias locais - não terá, a partir de agora, efeitos interruptivos da prescrição.

Mais ainda: este regime de prescrição, agora previsto especialmente no regime geral das taxas das autarquias locais (que, com estas “pequenas” diferenças, corresponde ao previsto na Lei Geral Tributária), produz efeitos desde o passado dia 1 de Janeiro de 2007. Trata-se, precisamente, do dia em que também produz efeitos o regime de prescrição das obrigações tributárias da Lei Geral Tributária que, agora, foi também alterado pela Lei do orçamento do Estado para 2007 (em termos, aliás, de duvidosa constitucionalidade), desde, pasme-se, esse mesmo dia de 1 de Janeiro de 2007.

Assim sendo, a nova regra de não prescrição das dívidas tributárias que forem objecto de reclamação ou impugnação, até decisão definitiva ou transitada em julgado, com prestação ou dispensa de garantia que suspenda a exclusão não deverá ser aplicada em relação às taxas das autarquias locais.

11. Em suma, este regime geral das taxas das autarquias locais traz alterações significativas em domínios cada vez mais importantes do financiamento das autarquias locais, mas também dos direitos e das garantias dos contribuintes.

Só o tempo nos permitirá aferir se, efectivamente, traz a clarificação, a transparência e a simplificação que, cada vez mais, se impõem nestes outros tributos das taxas das autarquias locais.

Dele se espera que possa constituir, afinal, o primeiro passo para a criação do “regime geral das taxas e demais contribuições financeiras a favor das entidades públicas”, que a Constituição impõe, desde 1997, e que a Lei Geral Tributária também prevê, desde 1999; cuja autorização legislativa esteve contida já no artigo 52.º da proposta de Lei do orçamento de Estado para 2002 e que então foi, inviabilizado na Assembleia da República, por um deputado - autarca - que, nesta matéria concreta, não se absteve ... e votou contra.

Nota:

1- Comunicação no Colóquio sobre “Reforma das Finanças Locais”, promovido pelo Instituto de Direito Económico, Financeiro e Fiscal (IDEFF) da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, em 15 de Março de 2007, e na Escola Superior de Gestão, Hotelaria e Turismo da Universidade do Algarve no V Seminário Internacional de Fiscalidade, em 27 de Março de 2007.