CONSULTA

Palavras-Chave:

Taxa municipal turística;

Criação de taxas municipais.

Questão:

A criação da taxa municipal de turística e as formalidades às quais deve obedecer.

A taxa municipal turística é uma taxa que alguns municípios vêm adotando – v.g. Lisboa, Porto e Aveiro – com o propósito, genérico, de fazer face às exigências de disponibilização de meios e de infraestruturas, associado a um caráter sazonal e flutuante dessa pressão demográfica que significa o aumento de turistas. Estamos, pois, perante um propósito de qualidade associado à sustentabilidade.

Não sendo uma inovação, grande parte dos municípios deu abrigo a essa taxa no respetivo Regulamento Geral de Taxas, Preços e outras Receitas – veja-se a título de exemplo e a este propósito, e apenas porque ilustrativo e pioneiro, o Regulamento do Município de Lisboa nº 569-A/2014 (Regulamento geral de Taxas, Preços e Outras Receitas do Município de Lisboa) que, na sua Secção VI, artigo 68.º e ss., prevê, justamente esta taxa devida "em contrapartida pelo singular aproveitamento turístico proporcionado pelo conjunto de atividades e investimentos relacionado direta ou indiretamente com a atividade turística"; ainda nesta diploma, a taxa municipal turística pode assumir as modalidades de a) taxa de dormida; b) taxa de chegada por via aérea; c) taxa de chegada por via marítima.

No que atine à liquidação, arrecadação e pagamento desta taxa, genericamente, ela cabe às pessoas singulares ou coletivas que explorem empreendimentos turísticos e estabelecimentos de alojamento local.

Pois bem, o poder tributário encontra-se subordinado à Constituição e fundado na legalidade democrática, de que depende a validade das leis do Estado, Regiões Autónomas e Poder Local

(artigo 5.º, da Constituição). Os tributos municipais são, nos termos da lei, o IMI, o IMT, o IUC e as derramas e ainda uma participação variável em sede de IRS.

Acontece que, no que atine ao IMI e IMT, o legislador chama-lhes, sem pudor, impostos municipais, mas, na verdade, a criação (legal), a liquidação e a cobrança estão reservadas ao Estado, sendo que este está obrigado a entregar a receita aos Municípios.

No que concerne, concretamente, às Autarquias Locais, como corolário da autonomia financeira, a Constituição rege que as mesmas "podem" dispor de poderes tributários, nos casos e nos termos previstos na lei (artigo 238.º, n.º 4).

Ou seja, significativamente e de modo menos generoso do que quanto às Regiões Autónomas, a reserva de lei constitucional frustra que no seio das Autarquias Locais possam ser criados impostos ou sequer definidos os seus elementos essenciais. E, também importante, o acervo dos poderes tributários mais não são do que uma mera faculdade tendo em vista a autonomia financeira, não se aludindo a um poder tributário "próprio".

Em função do princípio da legalidade, a que está vinculado o exercício da atividade financeira das Autarquias, serão nulas as deliberações de qualquer órgão autárquico que envolvam o exercício de poderes tributários ou determinem o lançamento de taxas não previstas na lei (cf. o artigo 4.º). Entre outros, a **autonomia financeira autárquica assenta no exercício dos poderes tributários que legalmente estejam atribuídos**. Designadamente, e entre outros que possam vir previstos em legislação tributária: liquidar, arrecadar, cobrar e dispor das receitas que por lei lhes sejam destinadas; de conceder isenções e benefícios fiscais; de compensar a concessão de benefícios fiscais relativos a impostos e outros tributos a cuja receita tenham direito, por parte do Governo.

A lei, concretamente a Lei n.º 53-E/2006, de 29 de Dezembro (Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais), possibilita às autarquias a criação das taxas municipais que são, sempre, e em uníssono com a própria definição jurídica de taxa, uma contrapartida pela "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"- cf. o disposto no artigo 3.º daquele diploma legal.
Isto posto, a questão que agora se coloca é a de permitir a aplicação de métodos indiretos para determinação da matéria coletável.

No sistema fiscal português, a **tipicidade é o princípio** em que assenta a intervenção na esfera da incidência tributária. Este é um princípio que decorre do princípio da legalidade previsto no artigo 8º da LGT, onde se determina que todos os elementos essenciais da relação jurídico-tributária terão que ser necessariamente objeto de tipificação em sede de Lei Formal, sob pena de uma atuação discricionária por parte da AT ou por parte de outro qualquer sujeito ativo da relação jurídica tributária, v.g., os Municípios.

Sendo o princípio que determina a base da incidência, a tipicidade visa garantir a segurança jurídica do contribuinte, ao impor que para a liquidação de um imposto – cuja avaliação seja efetuada por forma direta ou indireta - seja necessária a existência de um facto tributário previamente definido e previsto na lei, ou seja, tipificado.

O mesmo princípio que vale para o imposto terá de valer, necessariamente e até com especial acuidade, para as taxas que são tributos de outra natureza mas se não somenos importância. Dito de outra forma: também no que concerne a taxas tem de imperar o princípio da tipicidade, corolário do princípio da legalidade. Ora, não está previsto nem no Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais, nem em qualquer diploma da Lei Geral, nomeadamente na Lei Geral Tributária, a possibilidade de taxas municipais serem objeto de determinação por métodos indiretos, razão pela qual esta forma de determinação é ilegal e, até, e *in limine*, inconstitucional – isto, ressalvado o devido respeito, que muito é, por diverso entendimento.

Acresce que, a aplicação de tais métodos, resulta num duplo embaraço – para não dizer penalização - para as entidades obrigadas à entrega da taxa: por um lado, o regime contraordenacional; por outro lado, e para o que importa, uma majoração da própria taxa de ocupação, em pelo menos dez por cento, calculada com base nas estatísticas do INE – o que,

além de contrariar o já referido princípio da legalidade, conflitua, igualmente, com os mais elementares princípios do direito sancionatório, designadamente aquele segundo o qual, uma infração não pode ser objeto de dupla punição.

Um breve olhar nos merece o regime sancionatório. De facto, é comum os Regulamentos Municipais elencarem, no seu regime jurídico, regras de natureza sancionatória. O Regulamento que disciplina a Taxa Municipal de Ocupação Turística não é exceção, prevendo no seu artigo 12.º, o regime sancionatório aplicável. Ora, se é comum tal previsão, estamos em crer que os limites máximos das coimas são manifestamente excessivos. Na verdade, quando aplicada à pessoa coletiva, o valor da coima varia entre uma retribuição mínima mensal garantida e cem vezes aquele valor; para as pessoas singulares varia entre o valor da dívida e o seu dobro – isto, no caso de inexatidão ou falsidade dos elementos fornecidos. Quando em causa esteja a falta de entrega de modelo cujo preenchimento é obrigatório, o valor da coima varia entre uma e vinte vezes o valor da retribuição mínima mensal garantida para as pessoas coletivas e o valor da dívida e o seu dobro para as pessoas singulares.

Ora, analisado o preceito, ele é merecedor de crítica, desde logo, pela imprecisão dos conceitos – haja em linha de conta que, também no direito contraordenacional, vale o princípio da tipicidade, ancorado no princípio da legalidade. De facto, entendemos que a "inexatidão" é um conceito demasiado lato, embora seja de uso comum neste tipo de diplomas; por outro lado, o que deve entender-se por "valor da dívida" é igualmente passível de controvérsia, não se sabendo se deve ser calculado com juros ou sem eles.
A isto, acresce que não se faz qualquer distinção no nível de gravidade, sendo de uso comum distinguir-se entre contraordenações leves, graves e muito graves.

Porém, particular censura nos merece – ressalvado o devido respeito, que muito é, por diverso entendimento – o valor das coimas, que se entende ser desproporcional. Com efeito, e a título de exemplo, o Regulamento Municipal das Taxas do Município de Lisboa, não ultrapassa o teto máximo de dez vezes uma retribuição mensal garantida – e isto para toda e qualquer taxa e quando em causa esteja uma pessoa coletiva. Ora, o Regulamento em objeto de análise prevê uma coima até cem vezes aquele valor para as pessoas coletivas.

Ora, considerando que o valor da taxa é de um euro por dormida, assoma-se particularmente desproporcional. Com efeito, A vinculação do legislador ao princípio da proporcionalidade no âmbito sancionatório integra várias exigências: i) cumprimento dos critérios de restrição de direitos, liberdades e garantias (proporcionalidade em sentido amplo); ii) adequação da gravidade da sanção à gravidade da infração (proporcionalidade em sentido estrito); iii) e, em conjugação com o princípio da legalidade, a previsão de margens de determinação concreta da sanção suficientemente flexíveis para adaptar a sanção à gravidade do caso concreto, mas não tão amplas que não confiram um mínimo de *vinculatividade* do julgador à lei.

Se é certo que ao legislador é, amiudadamente, reconhecida alguma liberdade na determinação das coimas, resulta aqui sobejo o diferencial entre o valor da taxa – que, aliás, deveria ser o valor de referência para a determinação da medida da coima, s.m.o. – e os valores das coimas, particularmente os máximos, que não têm, sequer, paralelo. Veja-se, a título de exemplo, o disposto no artigo 110.º-A, RGIT, segundo o qual, a falta ou atraso de entrega de documentos ou declarações (como é o caso) é punida com coima de €75,00 a €3.750,00 – o que é manifestamente inferior aos valores aqui apresentados.

Assim, a aplicar-se tal regime, o mesmo representa um ónus excessivo para as economias locais, tantas vezes frágeis, em territórios cujos contextos são, tantas vezes, díspares e marcados por diversos sinais de êxodo, associados às conhecidas questões demográficas.

Conclusão:

Salvo melhor entendimento, não é possível a aplicação de métodos indiretos da determinação da matéria coletável no que respeita à taxa turística.

Ao dispor

Manuel Ferreira Ramos

Porto, 14 de novembro de 2018