

**Tributação
da Utilidade Rodoviária
O Caso Específico
das Portagens**

Título
Tributação da Utilidade Rodoviária
O Caso Específico das Portagens

Autora
Ana Sofia Alves Pires

Editor
NovaCausa
Edições Jurídicas

NOVA CAUSA
EDIÇÕES JURÍDICAS

Braga, Portugal
www.novacausa.net

ISBN
978-989-8515-72-8

Design
Vitor Duarte
vitorduartedesign.blogspot.com

Impressão e Acabamento
Manuel Barbosa & Filhos, Lda

© 2019, outubro
NovaCausa, Edições Jurídicas

A reprodução, total ou parcial, desta obra, por fotocópia ou qualquer outro meio, mecânico ou electrónico, sem prévia autorização dos autores e do editor, é ilícita e passível de procedimento judicial contra o infractor.

Tributação da Utilidade Rodoviária

O Caso Específico das Portagens

Ana Sofia Alves Pires

Dissertação de Mestrado
Mestrado em Direito Tributário e Fiscal

Trabalho apresentado sob a orientação de
Prof. Doutor Joaquim Freitas da Rocha

NOVA CAUSA
EDIÇÕES JURÍDICAS

Índice

INTRODUÇÃO	15
PARTE I – ENQUADRAMENTO	17
1. Evolução histórica da rede rodoviária	19
2. As autoestradas e as eventuais necessidades coletivas	21
3. O Financiamento do Estado	23
3.1. As Parcerias Público-Privadas	25
3.2. O contrato de direito público	30
3.2.1. O contrato de concessão	31
3.2.1.1. O contrato de concessão de domínio público	33
3.2.1.2. Contrato de concessão de obras públicas	40
3.2.1.3. Contrato de concessão de serviços públicos	46
4. Em particular: a Rede Rodoviária	47
4.1. As partes intervenientes	47
4.2. O Contrato de concessão de Autoestradas	55
PARTE II – DAS ESPÉCIES DE RECEITA	57
1. Os tributos	59
1.1. Em particular: as Taxas	61
1.1.1. O critério de distinção e o conceito de taxa	61
1.1.2. O Regime Jurídico	69
1.1.2.1. O Nível Jurídico-Constitucional: o princípio da legalidade das taxas no direito constitucional – evolução	69
1.1.2.2. O Nível Jurídico-Legal: A reserva de lei	71
1.1.3. Os fundamentos da tributação	73
1.1.3.1. O princípio da igualdade tributária e o princípio da equivalência jurídica ou proporcionalidade	73
1.1.3.2. O critério do benefício e o critério dos custos	76
2. Os preços privados	78

PARTE III – DA PASSAGEM PELOS PÓRTICOS NAS INFRAESTRUTURAS RODOVIÁRIAS	81
1. Infrações pelo não pagamento de uma portagem – o regime sancionatório	83
1.1. O regime sancionatório aplicável	83
1.2. O não pagamento das portagens	85
1.2.1. O Processo de Contraordenação	85
1.2.1.1. A Tramitação	86
A) A fase administrativa	86
B) A Fase Judicial	87
1.2.2. Algumas questões levantadas nos tribunais	90
1.2.3. O Processo de Execução Fiscal	95
2. A relação jurídica subjacente à natureza jurídica da portagem	97
2.1. A relação estabelecida entre o Estado (Administração Pública) e a Concessionária	99
2.1.1. As receitas derivadas do contrato de concessão/subconcessão da infraestrutura rodoviária	102
2.1.2. O IVA e as portagens	109
2.2. A relação estabelecida entre a Concessionária e o Utente	111
2.3. Breve referência à responsabilidade civil das concessionárias	114
2.3.1. A Atitude psicológica	120
3. A Natureza jurídica da portagem	124
3.1. O quadro jurídico-legal e a (i)legitimidade para reclamar das portagens	126
3.2. O confronto entre Taxa e Preço Privado	135
3.3. A contraprestação	138
 CONSIDERAÇÕES FINAIS	 149

ANEXO	157
1. O Inquérito	157
2. Os Resultados	161
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	167

ÍNDICE DE FIGURAS

Inquérito – As Portagens	157
--------------------------------	-----

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Idade dos inquiridos	161
Gráfico 2 – Sexo dos inquiridos	161
Gráfico 3 – Habilitações Académicas dos Inquiridos	161
Gráfico 4 – Anos de carta de condução	162
Gráfico 5 – Serviços opcionais	162
Gráfico 6	162
Gráfico 7 – O fundamento do pagamento	163
Gráfico 8 – A atitude psicológica na Autoestrada	163
Gráfico 9 – Partes da Relação estabelecida	163
Gráfico 10 – Atitude psicológica nas SCUTS	164
Gráfico 11 – Atitude psicológica nas Ex-Scuts	164
Gráfico 12 – Obrigações da concessionária	164
Gráfico 13 – O Bilhete ferroviário	165
Gráfico 14 – Relação Distância/Preço	165
Gráfico 15 – <i>Ticket</i> de portagem/bilhete de comboio	165

Introdução

A natureza jurídica da portagem está longe de ser um tema pacífico, não sendo unânime nem na doutrina, quer a nível interno, quer além-fronteiras, nem mesmo na jurisprudência. A elaboração do presente trabalho surgiu devido a este clima de incerteza.

A terminologia legal relativa à portagem tem vindo a oscilar ao longo dos anos entre “taxa e “preço”. Porém, a natureza jurídica desta figura não pode ser atribuída baseando-se somente na designação abstrata que se atribuiu à portagem. Se assim fosse, teríamos a questão solucionada bem antes de ela ser colocada.

As Parcerias Público Privadas, em específico as rodoviárias, são um tema actual, desde logo pelo peso que os pagamentos aos privados no âmbito dos contratos de concessão rodoviária representam no investimento público.

Sublinhe-se, ademais, que esta não é uma questão inócua, pois que a natureza jurídica influencia, naturalmente, a resposta a múltiplas questões que se podem colocar, sendo pertinente a vários níveis: será uma portagem uma “taxa” ou um preço privado? Qual o âmbito do processo de execução fiscal? Quem tem legitimidade ativa no processo de execução fiscal? As concessionárias podem ser representadas pela Fazenda Pública no processo de contraordenação?

O presente trabalho encontra-se dividido em três partes, do geral ao particular: a primeira parte permitir-nos-á trilhar o caminho subjacente a esta temática, na qual iremos esmiuçar os tipos de financiamento do Estado, quer através das Parcerias Público Privadas¹, quer através dos diferentes contratos de concessão, analisando o contrato público na generalidade. Após essa análise, importa fazer uma breve referência ao contrato de concessão da rede rodoviária, por forma a definirmos quem são os agentes da relação jurídica que se estabelecerá neste caso particular. Ainda no contexto de aproximação à solução, na segunda parte, iremos abordar os tipos de receita que existem, distinguindo “taxa” e “preço privado”, com o objetivo de apreender as características de ambas as figuras

¹ Não vamos no presente trabalho discutir se é esta a terminologia correta.

e, por conseguinte, enquadrar a portagem nas mesmas, apesar da doutrina não abundar no que a este assunto diz respeito. Por último, feita esta caracterização, e porque não existe apenas uma relação entre o Estado e a entidade concessionária, a terceira parte debruçar-se-á, de forma pormenorizada, sobre as (outras) relações que são estabelecidas pela simples circulação numa autoestrada. As concessionárias estabelecem, obviamente, uma relação com o utilizador do serviço. Mas que tipo de relação? E que tipo de responsabilidade decorre desta? É exatamente nesta sede que iremos procurar responder a estas questões.

Quanto à legitimidade para reclamar das portagens, o tribunal tem sido várias vezes confrontado com a posição contrária da AT. Em simultâneo, muitos autores vêm referindo que a atitude psicológica do utente na celebração de um contrato é um elemento crucial para a definição deste problema. Sempre se diga que, atualmente, do não pagamento de uma portagem poderá resultar um processo de contraordenação ou processo de execução fiscal. No entanto, tal asserção apenas será correta se considerarmos que a portagem é uma taxa. De contrário, sendo a mesma seja considerada preço, do seu não pagamento resultaria responsabilidade contratual, e nunca um processo de execução fiscal, o que tem implicações relevantes para o utilizador.

Deste não pagamento, e assumindo os seus contornos atuais, qual o procedimento a ser seguido? Variadas questões têm obstruído os nossos tribunais, desde a apensação dos processos na fase administrativa, a contra ordenação continuada, a atenuação especial de coima, a dispensa de coima, a prescrição do processo contra-ordenacional, a prescrição da coima, a nulidade da decisão que aplicou a coima por falta de descrição sumária dos factos, entre tantas outras que têm sido suscitadas.

Pretendemos, concluído este trabalho, que seja possível classificar a portagem pois se, de imediato, poderá aparentar ser uma simples questão, ao nos deparamos no quotidiano com uma coima ou uma execução fiscal decorrente do seu não pagamento, leva-nos a reflectir sobre a sua natureza pública (ou não!).

Assim sendo, concluído o nosso trabalho, esperamos clarificar a temática e, posto isto, contribuir para a comunidade científica.