



# CATÓLICA PORTO

## DIREITO

UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA

Ricardo Jorge Morgado da Costa

### **A Tributação Turística Municipal: algumas questões**

§

Dissertação de Mestrado em Direito,  
orientada por Mestre Mónica Duque

Novembro 2015

**A Tributação Turística Municipal – Algumas Questões**

Lista de abreviaturas e siglas -----	5
Resumo -----	7
<i>Abstract</i> -----	7
Introdução -----	8
Capítulo I - Tributação e tipos de tributos -----	9
1.1.O conceito de imposto -----	9
1.2.O princípio da reserva de lei -----	10
1.3.O conceito de taxa -----	11
1.4.O conceito de contribuição especial -----	14
1.5.A distinção entre imposto, taxa e contribuição especial -----	16
Capítulo II - A autonomia financeira (e tributária) das autarquias locais -----	18
2.1.As receitas municipais -----	19
2.2.A taxa enquanto receita municipal -----	19
2.3.A fixação das taxas municipais -----	20
2.3.1. A competência dos órgãos municipais em matéria de fixação de taxas ---	20
2.3.2. O princípio da equivalência jurídica -----	21
Capítulo III - A tributação turística municipal: o caso do Município de Lisboa -----	22
3.1.A tributação turística: um fenómeno mundial -----	22
3.1.1. O caso espanhol -----	23
3.2.A Taxa Municipal Turística de Lisboa -----	24
3.3.A taxa de dormida -----	27
3.4.A taxa de chegada -----	29
3.4.1. A taxa de chegada por via aérea -----	29
3.4.2. A taxa de chegada por via marítima -----	30
3.5.A entrada em vigor das taxas de chegada e de dormida -----	31
3.6.O Fundo de Desenvolvimento e Sustentabilidade Turística de Lisboa -----	32
3.7.O acordo com a ANA-Aeroportos de Portugal, S.A. -----	32
Capítulo IV - Algumas questões jurídicas -----	33
4.1.A bilateralidade e a unilateralidade -----	33
4.2.A nulidade do Regulamento Geral das Taxas, Preços e Outras Receitas do Município de Lisboa -----	35
4.3.A inconstitucionalidade orgânica da Taxa Municipal Turística -----	36

4.4. A (não) consignação das receitas turísticas ao Fundo de Desenvolvimento e Sustentabilidade Turística de Lisboa .....	36
4.5. A restrição do direito à livre circulação de pessoas na União Europeia .....	37
4.6. A obrigação de entrega da taxa .....	37
4.7. O enquadramento do acordo entre o Município de Lisboa e a ANA-Aeroportos de Portugal, S.A. ....	38
Conclusões .....	40
Anexos .....	41
Jurisprudência .....	46
Bibliografia .....	47

## **Agradecimentos**

À Universidade Católica Portuguesa e à Universidade do Porto, por me terem ensinado o que sei de Direito.

À Senhora Professora Mónica Duque, pela orientação, pelos conselhos e sugestões, pela bibliografia indicada e por toda a sua disponibilidade.

À minha família, pela confiança e expectativa que sempre deposita.

Ao Edgar, pelas ideias e pela revisão do texto.

À Joana, pela revisão do texto.

E a todos eles, pelo apoio incondicional.

## **Lista de siglas, acrónimos e abreviaturas**

al. – Alínea

ANA – ANA, Aeroportos de Portugal, S. A.

art.º - Artigo

ATC – Acórdão do Tribunal Constitucional

CML – Câmara Municipal de Lisboa

CPA – Código do Procedimento Administrativo

CREL – Circular Regional Exterior de Lisboa

CREP – Circular Regional Exterior do Porto

CRIL - Circular Regional Interior de Lisboa

CRIP - Circular Regional Interior do Porto

CRP – Constituição da República Portuguesa

DL – Decreto-Lei

DOGC – *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*

DR – Diário da República

ed. – Edição

i. e. – Isto é

IEET - *Impuesto sobre las Estancias en Establecimientos Turísticos*

IPSS – Instituição Privada de Segurança Social

IRC – Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas

IRS – Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares

IVA – Imposto sobre o Valor Acrescentado

LAL – Lei das Autarquias Locais

LFL – Lei das Finanças Locais

LGT- Lei Geral Tributária

LOE – Lei do Orçamento de Estado

ML – Município de Lisboa

n.º - Número

ob. cit – Obra citada

p. – Página

policop. – Policopiado

pp. – Páginas

RDES – Revista de Direito e de Estudos Sociais

RGTAL – Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais

RGTPORML – Regime Geral das Taxas, Preços e Outras Receitas do Município de Lisboa

RJTA – Regime Jurídico da Tutela Administrativa

RLJ – Revista de Legislação e Jurisprudência

ss. – Seguintes

STA – Supremo Tribunal Administrativo

TC – Tribunal Constitucional

TRIU – Taxa pela Realização de Infraestruturas Urbanísticas

TUP – Tarifa de Uso Portuário

UE – União Europeia

v. g. – Por exemplo

vol. – Volume

## **Resumo**

O crescimento económico do setor do turismo levou as autarquias locais a ponderá-lo como possível fonte de obtenção de receita, justificada como compensação dos custos municipais com a atividade turística.

Após de fazer uma resenha do sistema fiscal português, e de revermos a taxaçoão turística em termos comparados, analisam-se as alegadas "taxas" criadas pelo Município de Lisboa, neste âmbito, colocando e problematizando algumas questões que se colocam quanto à sua classificação, legalidade, liquidação e constitucionalidade.

## **Abstract**

The economic growth of the tourism sector pushed municipalities to look at it as source of income, justified as a way to compensate their costs with tourism.

After briefly characterising the portuguese fiscal system, and reviewing touristic taxation in other fiscal systems, we analyse the so called "taxas" created by the Lisbon Municipality, in the tourism sector, raising some questions, and reflecting on them, about their classification, legality, tax settlement and constitutionality.

## Introdução

O turismo, quer económica, quer culturalmente, é um setor com um peso crescente, representando um papel central na base económica de Portugal. Ao nível mundial, o turismo constitui um setor que representa atualmente mais de 10% da soma dos PIBs nacionais, 8% do emprego e 12% das exportações.<sup>1</sup> De acordo com a avaliação do Plano Estratégico de Turismo 2015-2019, cada cama considerada “turística” gera um valor acrescentado bruto de cerca de 14.500€/ano.

Este crescimento do turismo foi acompanhado pelo aumento da oferta disponível na hotelaria e pelo desenvolvimento de novas formas de alojamento como, por exemplo, o “alojamento local”.<sup>2</sup>

Neste contexto, o turismo tornou-se um setor extremamente atrativo para a procura de recursos financeiros, quer por parte dos agentes económicos que criam e diversificam a oferta, quer por parte dos municípios. Foi o que fez o ML quando, ao procurar diversificar as suas fontes de financiamento e aproveitar o incremento do setor na cidade, procedeu à criação da denominada Taxa Turística Municipal.

Em reunião extraordinária, realizada a 19 de novembro de 2014, a CML aprovou como proposta e submeteu a discussão pública a Taxa Municipal Turística. De acordo com essa proposta<sup>3</sup>, entendeu a CML que seria *“importante desenvolver estratégias que permitam, a par do crescimento do número de turistas, o aumento da receita média por turista e a conseqüente melhoria da rentabilidade das empresas e o aumento do emprego.”*<sup>4</sup>

A Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, que aprovou o regime financeiro das autarquias locais, bem como o Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais (RGTAL), estabelece os instrumentos fundamentais reguladores das faculdades reconhecidas aos municípios de se compensarem, no todo ou em parte, dos custos e investimentos ligados às atividades que desenvolvem e das quais dimanam utilidades ou benefícios prestados a particulares.

Segundo a CML, procedeu-se à identificação de alguns projetos e iniciativas potencialmente estruturantes para a cidade de Lisboa, de que são exemplos: um centro de congressos na zona central da cidade, a recuperação da frente ribeirinha no eixo Cais do Sodré-Santa Apolónia, a melhoria das acessibilidades ao Castelo, um museu dos Descobrimentos, a recuperação da sinalética turística da cidade, a recuperação do espaço público em Belém ou o reforço de iniciativas culturais e de animação da cidade.

---

<sup>1</sup> De uma atividade considerada “elitista” na década de 50, altura em que apenas se registavam cerca de 25 milhões de turistas internacionais, o turismo passou a ser um setor preponderante, com esses números a passarem para uns significativos 1100 milhões de turistas internacionais em 2014. – TORRES, Carlos, *“Direito do Turismo: algumas questões da actualidade”*, in Vida Judiciária, julho/agosto 2015, pp. 22-23.

<sup>2</sup> A este respeito, o DL n.º 128/2014, de 29 de agosto, alterado pelo DL n.º 63/2015, de 23 de abril e AMORIM, Margarida Osório de, *“A Guerra dos Tronos: empreendimentos versus alojamento no reino do turismo”*, in Vida Judiciária, cit., pp. 30-31.

<sup>3</sup> Proposta n.º 729/2014, disponível no Boletim Municipal da Câmara Municipal de Lisboa, 2.º suplemento, n.º 1083, ano XXI, 20-11-2014.

<sup>4</sup> Preâmbulo da Proposta n.º 729/2014, cit.

Tendo em vista a realização dessas iniciativas consideradas estruturantes, entendeu o ML criar uma Taxa Municipal Turística, que se traduz num tributo suportado pelos hóspedes que pernoitem em Lisboa ou pelos passageiros que cheguem a Lisboa por via aérea ou marítima.

Esta solução levanta várias questões: pode o ML assegurar a participação do universo de turistas no financiamento do esforço que a cidade desenvolve para ser e se manter um destino turístico atrativo? Em que consistem estas taxas? Como se caracterizam? Quais são as suas bases tributáveis e incidência? Existe prestação do ML? Quem beneficia dessa suposta prestação? Quais os valores a pagar pelos supostos beneficiários?

Procuraremos circunscrever, delimitar e, na medida do possível, responder a cada uma destas questões nas páginas seguintes.

## **1. Tributação e tipos de tributos**

O tributo público é, por definição, uma prestação pecuniária e coativa, exigida por uma entidade pública<sup>5</sup>, com a finalidade de obtenção de receita.<sup>6</sup>

A Lei Geral Tributária (LGT) procede a uma definição dos tributos, dividindo-os em três categorias: impostos, taxas e contribuições.<sup>7</sup> Esta opção pela divisão tripartida dos tributos, que hoje se encontra plasmada no n.º 2 do art.º 3.º da LGT, será objeto da nossa análise no presente capítulo, com o intuito de nos ajudar a um ulterior enquadramento da tributação turística municipal no sistema tributário português.

### **1.1. O conceito de imposto**

Entende-se por imposto toda a prestação pecuniária, singular ou reiterada, sem conexão com qualquer contraprestação, de que é titular uma entidade pública ou a quem está atribuído o exercício de funções públicas, que utiliza as receitas assim obtidas para cobrir as suas despesas. Inerente ao conceito de imposto está, por conseguinte, um dever de prestar.<sup>8</sup>

A prestação pecuniária em que o imposto consiste é uma prestação unilateral, no sentido de não sinalagmática.<sup>9</sup> Para SOUSA FRANCO, o imposto caracteriza-se por ser uma receita unilateral, visto que *“não existe qualquer contrapartida específica, em virtude de*

---

<sup>5</sup> O tributo público é devido a uma determinada entidade pública, que pode ser o Estado ou uma entidade pública de base territorial (v. g. regiões autónomas e municípios).

<sup>6</sup> SALDANHA SANCHES, J. L., *“Manual de Direito Fiscal”*, 3.ª ed., Coimbra Editora, pp. 9 a 11.

<sup>7</sup> VASQUES, Sérgio, *“O Princípio da Equivalência como Critério da Igualdade Tributária”*, Almedina, janeiro, 2008, pp. 131-132.

<sup>8</sup> “SALDANHA SANCHES define o imposto como *“uma prestação (...) de que é titular uma entidade pública que utiliza as receitas assim obtidas para a cobertura das suas despesas e que surge quando a lei liga a uma determinada “fatispecie” um dever de prestar.”* – *“Manual...”*, ob. cit., pp. 13 e ss.

<sup>9</sup> GOMES, Nuno Sá, *“Lições de Direito Fiscal”*, I Volume, 1984, in *Cadernos de Ciência e Técnica Fiscal*, n.º 133, pp. 85-86.

*uma relação concreta com bens ou serviços públicos; ele terá apenas a contrapartida genérica do funcionamento dos serviços públicos estaduais.*<sup>10</sup> Já para SÉRGIO VASQUES “o imposto pode ser dito um tributo unilateral no sentido em que o pressuposto legal de cuja verificação depende a formação da obrigação tributaria se mostra nele alheio a qualquer relação entre o sujeito passivo e a administração.”<sup>11</sup>

Das definições apresentadas resulta que a nota caracterizadora dos impostos é a sua unilateralidade<sup>12</sup>, uma vez que o imposto consiste numa prestação coativamente exigida pelo Estado com carácter definitivo, com vista à prossecução de uma finalidade pública não sancionatória, e à qual não corresponde qualquer contrapartida concreta ou específica.<sup>13</sup>

Para J. XAVIER DE BASTOS e A. LOBO XAVIER, são ainda considerados impostos, para efeitos da aplicação do princípio da legalidade tributária, “*as receitas coactivas que, cobradas aquando da prestação de serviços públicos individualizados, não se relacionam, na determinação do seu montante, nem com o custo nem com o valor desse serviço, antes com elementos relativos à capacidade contributiva dos utentes.*”<sup>14</sup>

Atualmente, o imposto constitui a forma normal de financiamento do Estado. Ele tende, por natureza, a financiar a despesa pública geral. No entanto, a criação de imposto, independentemente da sua natureza ou tipologia, carece sempre de uma conformidade com o princípio da reserva de lei, como veremos de seguida.

## **1.2. O princípio da reserva de lei**

Nos termos do n.º 2 do art.º 103.º da CRP, os impostos devem ser criados por lei (lei ou DL autorizado), cabendo a esta determinar os seus elementos essenciais.

A criação dos impostos obedece, constitucionalmente, à reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República – art.º 165.º, n.º 1, al. i) da CRP.<sup>15</sup> Caso um imposto não seja criado em observância dessa reserva relativa, estaremos então perante uma inconstitucionalidade orgânica do tributo em causa.

---

<sup>10</sup> “*Finanças públicas e direito financeiro*”, 4.ª ed., vol. II, Almedina, Coimbra, 1992, p. 73.

<sup>11</sup> Ob. cit., p. 136.

<sup>12</sup> CASALTA NABAIS, “*O dever fundamental de pagar impostos*”, Coimbra, 1998, p. 224, considera que o imposto, do ponto de vista objetivo, é uma prestação pecuniária unilateral, pois não lhe corresponde nenhuma específica contraprestação em favor do contribuinte.

<sup>13</sup> Critério finalista como critério estrutural da definição do imposto. – COSTA, José Manuel Cardoso da, “*O enquadramento constitucional do Direito dos Impostos em Portugal: a jurisprudência do Tribunal Constitucional*”, in *Perspetivas constitucionais*. Nos vinte anos da Constituição de 1976, Separata do Volume II, Coimbra, 1997, p. 401.

<sup>14</sup> “*Ainda a distinção entre taxa e imposto: a inconstitucionalidade dos emolumentos notariais e registrais devidos pela constituição de sociedades e pelas modificações dos respetivos contratos*”, RDES, ano XXXVI, janeiro-setembro, 1994, p. 26.

<sup>15</sup> Na verdade, desde a revisão constitucional de 1997, a reserva de lei parlamentar alargou-se ao “regime geral” das taxas. – GOMES CANOTILHO, J. J. e VITAL MOREIRA, “*Constituição da República Portuguesa Anotada*”, vol. I, 4.ª ed. revista, Coimbra, 2007, p. 1094. Contudo, tal alargamento não se estendeu à sua criação individual e quanto ao regime em concreto, podendo portanto ser criadas por diploma legislativo governamental e reguladas por via regulamentar, observada a respetiva lei-quadro.

Na verdade, esta subordinação do imposto à reserva de lei exprime a exigência de um controlo democrático, que tem a ver com o respeito pela igualdade e pela justiça tributárias, aferidas em função da capacidade contributiva de cada cidadão.

Trata-se, assim, da consagração do princípio do idealismo liberal “*no taxation without representation*”, correspondente à ideia de que, sendo o imposto um apropriação de riqueza privada, a sua legitimidade tem de resultar de uma aprovação pelos representantes do povo, numa lógica de auto-tributação.<sup>16</sup>

Cumprindo ainda referir o entendimento do TC<sup>17</sup> de que, na reserva de lei consagrada, não se inclui a matéria das taxas, mas apenas a dos impostos, que deveras ser obrigatoriamente criados por lei, determinando a incidência, a taxa, os benefícios fiscais e as garantias dos contribuintes.<sup>18</sup>

### 1.3. O conceito de taxa

Para além da figura central do imposto, a LGT faz também referência a outras espécies de tributos, designadamente as taxas.

O n.º 1 do art.º 4.º da LGT determina 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*”.

ALBERTO XAVIER, na sua definição clássica de taxa, referia que esta se trata de uma receita tributária, que tem “*caráter sinalagmático, não unilateral, o qual por seu turno deriva funcionalmente da natureza do facto constitutivo das obrigações em que se traduzem e que consiste ou na prestação de uma atividade pública ou na utilização de bens do domínio público ou na remoção de um limite jurídico à atividade dos particulares.*”<sup>19 20</sup>

Face ao exposto, a taxa é uma prestação pecuniária, exigida por uma entidade pública, em contrapartida de uma prestação efetivamente provocada ou aproveitada pelo sujeito passivo.<sup>21 22</sup>

<sup>16</sup> ATC n.º 258/08, de 30-04-2008.

<sup>17</sup> ATC n.ºs. 205/87, 461/87 e 640/95, in Acórdãos do Tribunal Constitucional, vol. IX, pág. 209, vol. X, pág. 181, e vol. XXXII, p. 185, respetivamente.

<sup>18</sup> No mesmo sentido COSTA, José Manuel Cardoso da, “*O enquadramento constitucional...*”, ob. cit., pp. 401 e 405, GOMES CANOTILHO, J. J. e VITAL MOREIRA, ob. cit., pp. 460 e 674, e CASALTA NABAIS, “*Jurisprudência do Tribunal Constitucional em matéria fiscal*”, Estudos sobre a jurisprudência do Tribunal Constitucional, B.F.D.U.C. n.º 69 (1993), pp. 249 ss e FREITAS DA ROCHA, Joaquim, “*Direito Financeiro Local (Finanças Locais)*”, 2.ª ed., Coimbra Editora, dezembro 2014, pp. 42-43.

<sup>19</sup> XAVIER, Alberto, in “*Manual de Direito Fiscal*”, vol. I, Lisboa, 1981, p. 42.

<sup>20</sup> No mesmo sentido, BRAZ TEIXEIRA, António, in “*Princípios de Direito Fiscal*”, vol. I, Coimbra, 1985, p. 43.

<sup>21</sup> ATC n.º 558/98, publicado em DR, 2.ª série, de 11-11-1998, que se debruçou sobre a natureza jurídica das “*taxas de publicidade*” previstas em regulamento de taxas e licenças municipais.

<sup>22</sup> As taxas distinguem-se, no âmbito dos serviços prestados pelo município, das tarifas e dos preços, que podem ser estipulados pelas câmaras municipais como contrapartida de determinadas atividades municipais (v.g. abastecimento de água, recolha de lixo e tratamento de esgotos. – FREITAS DA ROCHA, quando refere que “*se a prestação que o munícipe paga não tiver subjacente*”

Atualmente, as taxas são um instrumento privilegiado de obtenção e aumento de receitas próprias por parte das autarquias.<sup>23</sup> Mas as vantagens das taxas vão muito além das relacionadas única e exclusivamente com a angariação de receitas.

Na verdade, a taxa municipal consiste numa *“ferramenta sobremodo importante para, paralelamente à obtenção de receitas, orientar comportamentos dos municípios e executar políticas incluídas na esfera de atribuições dos municípios.”*<sup>24 25</sup>

O RGTAL, no seu art.º 3.º, prevê uma definição das taxas das autarquias locais enquanto *“tributos que assentam na prestação concreta de um serviço público local, na utilização provada 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”*<sup>26</sup>.

Relativamente aos tributos que assentam na prestação concreta de um serviço público local, podem ser mencionados os serviços de saneamento e recolha do lixo, a emissão de documentos, a realização de inspeções e vistorias, o policiamento municipal ou, mais recentemente, a prestação de serviços educativos.

No que concerne aos tributos que assentam na utilização provada de bens do domínio público e privado das autarquias locais, entende-se por bem público um bem tutelado pelo Estado e que está afecto à satisfação de necessidades de natureza colectiva. A utilização de um bem do domínio público corresponde a um uso privativo do domínio público (v.g. as taxas devidas pelo acampamento em terrenos municipais ou as taxas para construção de recinto improvisado).

Já quanto aos tributos que assentam remoção de um obstáculo jurídico ao comportamento dos particulares, estes referem-se a atividades que, em princípio, o particular não poderia realizar livremente, sendo para tal necessário o levantamento do

---

*uma relação de concorrência e na sua justificação critérios de mercado, mas outros critérios (como, por exemplo, satisfazer uma necessidade coletiva, desincentivar a procura ou repartir pelos beneficiários o custo do serviço), estamos em presença de uma taxa. Pelo contrário, se a prestação que o município paga tiver subjacente uma relação de concorrência e encontrar a sua justificação em critérios de mercado, apelando para as coordenadas da oferta e da procura, então a figura em questão é uma tarifa.”* - ob. cit., p. 206.

<sup>23</sup> Para melhor compreensão das “taxas locais”, enquanto importante fonte de receita de natureza tributária das autarquias, SILVA, Suzana Tavares, *“As taxas e a coerência do sistema tributário”*, 2.ª ed., Cejur, Coimbra Editora, 2013.

<sup>24</sup> REBELO, Marta, *“As Taxas Municipais e a Expansibilidade das Receitas Próprias das Autarquias Locais”*, in Separata da Revista de Administração Local, n.º 204, Lisboa, 2004.

<sup>25</sup> LOBO, Carlos Baptista, *“Reflexões sobre a (necessária) equivalência económica das taxas”*, in Estudos Jurídicos e Económicos em Homenagem ao Prof. Doutor António de Sousa Franco, Coimbra Editora, 2006.

<sup>26</sup> Estas definições legais limitaram-se a recolher os ensinamentos dominantes da doutrina fiscal (TEIXEIRA RIBEIRO, *“Lições de finanças públicas”*, 5.ª ed., refundida e actualizada, Coimbra, 1995, p. 267, DIOGO LEITE DE CAMPOS e MÓNICA LEITE DE CAMPOS, *“Direito Tributário”*, 1996, Almedina, pp. 27-29, CASALTA NABAIS, *“Direito fiscal”*, 3ª ed., Almedina, pp. 20-32, NUNO SÁ GOMES, *“Manual de Direito Fiscal”*, vol. I, 12.ª ed., Rei dos Livros, pp. 73-79, SALDANHA SANCHES, *“Manual...”*, ob. cit., pp. 22-37, EDUARDO PAZ FERREIRA, *“Ainda a propósito da distinção entre impostos e taxas: o caso da taxa municipal devida pela realização de infraestruturas urbanísticas”*, in *“Ciência e Técnica Fiscal”*, n.º 380, pp. 63-81, e XAVIER DE BASTO e LOBO XAVIER, ob. cit, pp. 3 e ss.).

constrangimento, feito na maioria das vezes através de uma licença que remove o obstáculo jurídico (v.g. taxas de realização de concertos ou espetáculos ao ar livre).

Face ao exposto, a taxa pretende, pela sua incidência, constituir uma contrapartida pecuniária de uma utilidade concreta extraída pelo sujeito passivo de uma atividade levada a cabo pelo sujeito ativo. A sua contraprestação resulta de uma relação administrativa concreta entre a entidade pública e o sujeito que suporta o encargo. A taxa define-se, assim, por este vínculo bilateral e sinalagmático.<sup>27</sup>

E acrescenta SALDANHA SANCHES que esse sinalagma “*só poderá ter lugar sempre que se trate de um qualquer bem que seja divisível: só se o bem for divisível, é possível a prestação em unidades individualizáveis*”.<sup>28</sup>

Desta forma, não basta que a receita obtida pela cobrança da taxa seja usada na cobertura das despesas respeitantes aos tributados; terá de haver uma correlação mais estreita (nexo sinalagmático<sup>29</sup>) entre quem beneficia da despesa pública e quem suporta o encargo financeiro.<sup>30</sup>

A “*contrapartida individualizada*” significa que a prestação administrativa se traduz em utilidades novas ou em acréscimo de utilidades preexistentes, proporcionadas pela atuação da entidade à qual é paga a taxa ao particular onerado com a mesma.

Como explica SÉRGIO VASQUES, “*definimos a taxa como o tributo exigido em contrapartida de uma prestação administrativa efetivamente provocada ou aproveitada pelo sujeito passivo.*” E continua: “*(...) o sujeito passivo só se pode dizer efetivo causador ou beneficiário de uma prestação quando ela se mostre determinada e se lhe referir de modo individual, sendo de excluir que uma taxa se dirija à compensação de prestações indeterminadas ou que se refiram a um grupo amplo de pessoas, menos ainda ao todo da comunidade.*”<sup>31 32</sup>

BENJAMIM RODRIGUES fala mesmo na existência de um “*nexo direto de corresponsabilidade material entre a prestação do contribuinte e o bem público prestado como aptente (...)*”.<sup>33</sup> Assim, os benefícios devem ser sentidos por cada uma dessas pessoas na sua esfera individual, ainda que o sujeito passivo que se diz beneficiário seja um grupo de pessoas.

---

<sup>27</sup> TEIXEIRA RIBEIRO, J. J., “Noção Jurídica de Taxa”, RLJ, ano 117<sup>o</sup>, n.º 3727, pp. 291 e ss., acórdão do STA de 10-02-1983, Acórdãos Doutrinários, n.º 257, e Recomendação do Provedor de Justiça n.º 12/A/2003, disponível em [www.provedor-jus.pt](http://www.provedor-jus.pt).

<sup>28</sup> SALDANHA SANCHES, J. L., “Manual...”, ob. cit., p. 17.

<sup>29</sup> CORTE-REAL, Carlos Pamplona, “Curso de direito fiscal”, vol. I, Lisboa, 1982, p. 162.

<sup>30</sup> MARTINEZ, Pedro Soares, “Direito Fiscal”, 9.ª ed., Coimbra, p. 36 e SALDANHA SANCHES, J. L., ao apelar ao conceito de “sinalagma difuso”, “Poderes Tributários dos Municípios e Legislação Ordinária”, Fiscalidade, n.º 6, p. 129.

<sup>31</sup> Ob. cit., p. 159.

<sup>32</sup> FREITAS PEREIRA associa as taxas a contraprestações determinadas; e BRAZ CARLOS concebe como contraprestação uma atividade especificamente dirigida ao contribuinte. – respetivamente, PEREIRA, Henrique Freitas, “Fiscalidade”, Coimbra, 2005, pp. 18-20, e CARLOS, Américo Braz, “Os Impostos: Teoria Geral”, Coimbra, 2006, pp. 34-35.

<sup>33</sup> “Para uma Reforma do Sistema Financeiro e Fiscal do Urbanismo em Portugal - O Sistema Financeiro e Fiscal do Urbanismo” – Actas do 1.º Colóquio Internacional, Coimbra, 2002, p. 183.

Prosseguindo, cumpre ainda salientar os elementos estruturantes que devem ser explicitados aquando da criação de uma taxa:

- i. A indicação da base de incidência pessoal (subjéctiva, i. e. quem está adstrito ao pagamento) e real (objectiva, i. e. o que está sujeito a pagamento);
- ii. O valor ou fórmula de cálculo do valor das taxas;
- iii. A fundamentação económico-financeira relativa ao valor das taxas;
- iv. O modo de pagamento e outras formas de extinção das prestações tributárias admitidas.<sup>34</sup>

Sendo as taxas frequentemente criadas no exercício do poder regulamentar, elas podem ser instituídas não só pela administração pública, mas também por entidades que, não a integrando, exerçam funções materialmente administrativas.<sup>35</sup>

#### 1.4. O conceito de contribuição especial

Ao lado dos impostos orientados pelo princípio da capacidade contributiva, encontramos outros tributos, que podemos qualificar como contribuições especiais, figuras que obedecem ao princípio da legalidade, mas que têm um modo diferente de legitimação, prosseguem fins distintos e são quantificáveis por métodos diferentes.

A constitucionalização deste *tertium genus* veio dar guarida a uma figura que, por falta de reconhecimento constitucional, era anteriormente equiparada pela doutrina e pela jurisprudência ao imposto.<sup>36</sup>

As contribuições especiais dirigem-se à compensação de prestações que são presumivelmente provocadas ou aproveitadas pelo sujeito passivo (presumível beneficiário).<sup>37</sup>

Verifica-se uma vantagem para determinado grupo de particulares (contribuintes), que suportam um encargo especial de acordo com o princípio *ubi commodum, ibi incommodum*.<sup>38</sup> Estamos perante uma probabilidade de aproveitamento, em que o círculo dos sujeitos passivos tem uma grande amplitude.

Não existe sinalagma, mas há claramente um ganho resultante de uma despesa pública para um conjunto determinado de particulares e que justifica o lançamento de um imposto que incide apenas sobre esses beneficiados.

Podemos assim dizer que as contribuições especiais têm uma faceta híbrida, visto que, se por um lado a contrapartida não é necessariamente individualizada para cada

---

<sup>34</sup> Na ausência de um verdadeiro “Regime Geral de Taxas”, a doutrina tem sido maioritária no entendimento de que se deve recorrer, por analogia, ao RGTAL, enquanto regime geral de taxas. Desta forma, os elementos estruturantes das taxas referidos são os resultantes do RGTAL – art.º 8.º.

<sup>35</sup> A este respeito, cumpre fazer referência às denominadas “taxas” (v.g. taxas cobradas nos hospitais públicos ou devidas pela utilização de autoestradas).

<sup>36</sup> Espanha dispõe mesmo de um conceito legal de contribuições especiais - al. b) do n.º 2 do art.º 2.º da *Ley General Tributaria*.

<sup>37</sup> VASQUES, Sérgio, “O Princípio...”, ob. cit., p. 172 e ss.

<sup>38</sup> SALDANHA SANCHES, J. L., “Manual...”, ob. cit., p. 17.

contribuinte, por outro visa retribuir uma atividade desenvolvida por certa instituição pública, ou ente dotado de poderes públicos, com benefícios reflexos num determinado conjunto de particulares ou entidades que beneficiam colectivamente dessa atividade.<sup>39</sup> As contribuições assentam, assim, numa troca entre a administração e o grupo em que o sujeito passivo se integra, sendo considerados como “impostos de grupo”.

Veja-se, a este respeito, o n.º 3 do art.º 4º da LGT quando refere que “as contribuições especiais que assentam na obtenção pelo sujeito passivo de benefícios ou aumentos de valor dos seus bens em resultado de obras públicas ou da criação ou ampliação de serviços públicos ou no especial desgaste de bens públicos ocasionados pelo exercício de uma atividade são consideradas impostos.”

Assim, ao estarmos perante uma prestação pecuniária e coativa, exigida por uma entidade pública, em contrapartida de uma prestação administrativa presumivelmente provocada ou aproveitada pelo sujeito passivo, estaremos perante uma contribuição.<sup>40</sup>

SÉRGIO VASQUES propõe uma definição das contribuições especiais que abrange as denominadas contribuições especiais tradicionais, assim como um leque alargado de figuras “*paracomutativas*” que se encontram entre a taxa e o imposto.<sup>41</sup>

Cumpra, então, fazer referência às contribuições especiais tradicionais, que correspondem, designadamente, à cobrança de encargos que geram mais-valias a particulares, destinados por lei aos municípios. Estão aqui em causa situações em que se verifica na esfera jurídica de determinados particulares uma externalidade positiva concreta, traduzida num benefício causado por um investimento público (v. g. construção de uma ponte ou de uma auto-estrada).<sup>42</sup>

Deste modo, podemos avançar que a criação de contribuições especiais tradicionais assenta em três pressupostos:

- i. A existência ou realização concluída, e não meramente projetada ou prevista, de uma obra pública;
- ii. A valorização do património imobiliário de um particular ou de um conjunto de particulares como decorrência daquela obra; e
- iii. A verificação de um nexo de causalidade entre a realização da obra e a verificação da valorização<sup>43</sup>.

PESSOA JORGE fala nas contribuições especiais enquanto tributos especiais devidos pela “*compensação por uma vantagem auferida reflexamente*.”<sup>44</sup>

---

<sup>39</sup> CASALTA NABAIS, “*Direito fiscal*”, ob. cit., pp. 27-30, e os ATC n.º 277/86, in DR, 2.ª série, de 17-12-1986 e n.º 258/08, in DR, 2.ª série, de 30-04-2008.

<sup>40</sup> ATC. n.º 68/2007, e MARCOS, Afonso, “*As taxas municipais e o princípio da legalidade fiscal*”, in Fisco, n.ºs 74/75, pp. 22 e ss.

<sup>41</sup> Ob. cit., pp. 172 e ss.

<sup>42</sup> As contribuições especiais tradicionais podem hoje ser encontradas no nosso ordenamento na forma dos encargos de compensação por deficiência de estacionamento e, sobretudo, na forma das “taxas pela realização de infraestruturas urbanísticas” (TRIU) cobradas a nível municipal.

<sup>43</sup> Refira-se que será ilegítima a exigência de qualquer encargo nas situações em que, existindo obra pública, o património particular resulta não valorizado mas desvalorizado. – FREITAS DA ROCHA, Joaquim, ob. cit., pp. 214-215.

Parece, deste modo, acertada a posição dominante entre a nossa doutrina, quando tende a qualificar as contribuições especiais tradicionais como impostos, a par dos encargos de mais-valias que as precederam.

Ao serem consideradas como impostos, estas contribuições levantam duas questões importantes: por um lado, a questão da reserva de lei e, por outro, a sua conformidade com o princípio da capacidade contributiva.<sup>45</sup>

Alguns exemplos das denominadas “contribuições de melhoria” são os seguintes:

- A contribuição especial para os terrenos beneficiados com a construção da ponte sobre o rio Tejo - DL n.º 51/95, de 22 de março;
- A contribuição especial para os terrenos beneficiados pela requalificação da zona abrangida pela Expo-98, atualmente Parque das Nações e Oriente - DL n.º 54/95, de 22 de março; e ainda
- A contribuição especial devida pela valorização dos imóveis beneficiados com a realização da CRIL, CREL, CRIP, CREP, travessia ferroviária do Tejo, troços ferroviários complementares, extensões do metro de Lisboa e outros investimentos - DL n.º 43/98, de 3 de março.

As referidas contribuições especiais surgiram com o propósito de fazer reverter para a comunidade parte do benefício recebido pelos proprietários dos terrenos valorizados com as obras públicas referidas, atendendo ao elevado custo assumido pela administração pública.

Quanto aos “*tributos paracomutativos da comunidade*”, o que nelas podemos encontrar são prestações que não se associam ao sujeito passivo apenas de modo accidental mas que são dirigidas específica e intencionalmente ao grupo em que esse sujeito se integra (v. g. taxas de coordenação económica e tributos associativos).

O que as contribuições especiais modernas possuem de característico não é o facto de visarem a compensação de custos ou benefícios reflexos mas, antes, o de visarem a compensação de custos ou benefícios presumidos. O seu pressuposto é constituído por um facto que apenas com segurança relativa permite concluir pelo aproveitamento ou benefício da prestação administrativa.

### **1.5. A distinção entre imposto, taxa e contribuição especial**

Importa recordar que a separação entre taxas, contribuições e impostos se faz através de uma escala graduada. Podemos, assim, dizer que as taxas constituem prestações efetivas, as contribuições prestações presumidas e os impostos prestações eventuais.

---

<sup>44</sup> “*Curso de Direito Fiscal*”, policop., Lisboa, 1964, pp. 51-52.

<sup>45</sup> As autarquias devem ser cautelosas na criação deste tipo de tributos, evitando uma exigência abusiva dos mesmos, sob pena da possibilidade de dissolução do órgão em questão - art.º 9.º, al. d) da Lei n.º 27/96, que aprova o RJTA.

Tradicionalmente, o critério de distinção utilizado é o da unilateralidade ou da bilateralidade, i. e. a exigência ou não de uma contrapartida específica e determinada numa prestação administrativa, que não tem forçosamente que equivaler ao montante da taxa. Ou seja, a taxa é bilateral no sentido de sinalagmática, uma vez que supõe uma “*contrapartida prestacional administrativa específica*”<sup>46</sup>, inexistente no imposto.

A este propósito, refere PEDRO SOARES MARTINEZ que “*o critério da distinção reside na existência ou não de uma conexão entre a relação considerada e outra, que lhe seja anterior ou dependa daquela*”.<sup>47</sup>

Para NUNO SÁ GOMES “*a prestação patrimonial em que o imposto consiste é uma prestação unilateral, no sentido de não sinalagmática.*” E prossegue, dizendo que tal não acontece nas taxas, uma vez que o seu fundamento “*é a prestação da própria atividade pública, a utilização do domínio público e a remoção do limite jurídico*”, encontrando-se estas realidades e as respetivas taxas “*entre si ligadas por um nexo sinalagmático*”.<sup>48</sup>

Também BRAZ TEIXEIRA reitera que “*o carácter unilateral do imposto e a natureza bilateral da taxa, os quais resultam de, num caso, o facto gerador do tributo consistir na mera revelação de determinada capacidade contributiva, e, no outro, de tal facto se traduzir numa ocorrência diretamente ligada a uma atividade específica do sujeito ativo, de que beneficia individualmente o sujeito passivo*”.<sup>49 50</sup>

Resumindo, o imposto consiste numa contribuição exigida a todos ou a uma certa categoria de pessoas, de acordo com a sua capacidade contributiva, e destina-se a financiar o Estado e as funções públicas em geral.

Por sua vez, a taxa é igualmente uma receita pública mas, ao contrário do imposto, consiste na contrapartida de um serviço específico prestado pelo Estado ou da vantagem decorrente da utilização individual de um bem ou do prejuízo causado a um bem coletivo, devendo haver uma correlação material (sinalagma).

Assim, assinalou o ATC n.º 143/2002<sup>51</sup>, quando refere que a bilateralidade da taxa se traduz “*no facto de ao seu pagamento corresponder uma certa «contraprestação» específica, por parte do Estado (ou de outra entidade pública). Se tal não acontecer, teremos um «imposto» (ou uma figura tributária que, do ponto de vista constitucional, deve, pelo menos, ser tratada como tal)*”.<sup>52</sup>

---

<sup>46</sup> A expressão é de MARCELO REBELO DE SOUSA, num parecer de março de 2011, acerca da constitucionalidade de taxas de criação municipal respeitantes a dícticos e anúncios implantados ou afixados nas fachadas dos estabelecimentos de propriedade privada, disponível em [http://www.aecm.pt/uploads\\_newsletters/Parecer%20sobre%20taxas.pdf](http://www.aecm.pt/uploads_newsletters/Parecer%20sobre%20taxas.pdf) (25-11-2015).

<sup>47</sup> “Direito Fiscal”, policop., Lisboa, 1969, p. 30.

<sup>48</sup> Ob. cit., pp. 85-86.

<sup>49</sup> “Princípios de Direito Fiscal”, vol. I, 3.ª ed., atualizada e revista, Coimbra, 1985, p. 43.

<sup>50</sup> TEIXEIRA RIBEIRO, “Noção Jurídica...”, ob. cit., p. 258 e ANIBAL ALMEIDA, que refere que a figura da taxa detém “*como diferencia específica em relação à figura do imposto, o seu carácter bilateral*” – “*Estudos de Direito Tributário*”, Coimbra, 1996, p. 62.

<sup>51</sup> In DR, 1.ª Série A, n.º 107, de 9-5-2002.

<sup>52</sup> A este propósito, ver também os ATC n.º 227/2007, de 28-03-2007, e n.º 640/95, de 15-11-1995, assim como o acórdão do STA, de 04-02-1998.

A tabela em anexo (Anexo I) faz um resumo daquelas que são por nós consideradas as principais diferenças entre impostos e taxas.

Face ao exposto, à taxa corresponde uma contrapartida sempre individual e exigível pelo devedor, enquanto que na contribuição especial a contrapartida é genérica e não exigível.

Em certa medida, a contribuição especial trata-se de uma espécie de “taxa coletiva”, na medida em que visa retribuir os serviços prestados. A diferença essencial entre o imposto e a contribuição especial é que aquele visa financiar as despesas públicas em geral, não podendo, em princípio, ser consignado a certos serviços públicos ou a certas despesas<sup>53</sup>, ao passo que a segunda, tal como a taxa *stritu sensu*, visa financiar certos serviços públicos e certas despesas, aos quais ficam consignadas.

As contribuições são, assim, uma espécie de “*taxas por estimativa*”, dirigindo-se não à compensação de prestações efetivas (como acontece nas taxas) ou eventuais (como acontece nos impostos), mas sim de prestações presumidas.

Posto isto, e em jeito de conclusão do primeiro capítulo, podemos atualizar a tabela que referimos anteriormente para distinguir os impostos das taxas e incluir agora também as contribuições especiais (Anexo II).

## **2. A autonomia financeira (e tributária) das autarquias locais**

A CRP estabelece como princípio geral do poder local que a organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais, consubstanciando em si o reconhecimento do denominado “princípio da autonomia local”.<sup>54</sup>

Este princípio deve ser encarado na sua dupla vertente: enquanto manifestação do estatuto de uma autarquia (autonomia autárquica) e enquanto manifestação das suas competências financeiras (autonomia financeira).<sup>55</sup>

Do ponto de vista normativo, é a própria CRP a reconhecer a autonomia financeira das autarquias, ao prescrever que elas têm finanças próprias – art.º 238.º n.º 1 da CRP. A LFL também prevê esta vertente da autonomia das autarquias, quando dispõe no n.º 1 do art.º 3.º que “*as autarquias locais têm património e finanças próprios, cuja gestão compete aos respetivos órgãos.*”

A autonomia financeira das autarquias consubstancia-se numa realidade ampla de várias prerrogativas, a saber:

- A possibilidade de ser titular de património próprio e de o gerir (autonomia patrimonial);

---

<sup>53</sup> Exceção feita à consignação prevista no Código do IRS.

<sup>54</sup> Art.º 235.º da CRP.

<sup>55</sup> Segundo FREITAS DA ROCHA, a autonomia das autarquias “*é encarada como o direito e a capacidade efetiva de regulamentar e gerir, sob sua responsabilidade e no interesses dessas populações, uma parte importante dos assuntos públicos, falando-se, do ponto de vista constitucional, de uma garantia de auto-administração local.*” – ob. cit., pp. 32 e ss.

- A possibilidade de elaborar, aprovar e alterar as opções do plano e os orçamentos (autonomia orçamental);
- A possibilidade de recorrer ao crédito (autonomia creditícia);
- A possibilidade de titular e gerir as suas receitas e despesas (autonomia de tesouraria); e
- A possibilidade de lançar e cobrar tributos (autonomia tributária)<sup>56</sup>.

Esta última vertente da autonomia das autarquias, prevista no n.º 4 do art.º 238.º da CRP e nas al. c) e d) do n.º 2 do art.º 6.º da LFL, merecerá a nossa atenção.

## 2.1. As receitas municipais

Assentando no modelo tradicional de financiamento municipal nas receita fiscais, seja através de transferências financeiras – art.º 10.º da LFL – seja através de impostos locais – art.º 17.º da LFL – traçamos, de seguida, o quadro das receitas municipais de origem fiscal:<sup>57</sup>

- Criação de impostos autónomos, pela atribuição de poderes tributários aos municípios;
- Participações, a fixar na LOE para cada ano, nas receitas provenientes do IRS, do IRC e do IVA;
- Derramas;
- Tarifas e preços de serviço; e
- Taxas locais.<sup>58</sup>

## 2.2. A taxa enquanto receita municipal

Existem instrumentos que permitem às autarquias locais uma melhor prossecução das suas atribuições e competências.

É o caso das taxas “*porque assumem a natureza de mecanismos privilegiados para o arrecadar da receita necessária ao normal funcionamento (das autarquias locais)*”.<sup>59</sup>

Na atualidade, o enquadramento normativo dos poderes de criação, lançamento e cobrança das taxas por parte das autarquias consta do RGTAL, nos termos do qual a taxa municipal consiste numa prestação, estabelecida por lei a favor do município, como utilização privativa de um bem do domínio local, pela prestação individualizada de um

---

<sup>56</sup> A autonomia financeira das autarquias locais compreende o “*direito de arrecadação e disposição de receitas próprias*” – GOMES CATONILHO e VITAL MOREIRA, ob. cit., p. 889.

<sup>57</sup> SOUSA FRANCO, António de, “*Finanças do Sector Público, Introdução aos Subsectores Institucionais*”, Aditamento de Atualização, AAFDL, Reimpressão, 2003, pp. 546-547, apud REBELO, Marta, ob. cit., p. 753.

<sup>58</sup> Para mais, CASALTA NABAIS, “*Estudos de Direito Fiscal: por um Estado Fiscal suportável*”, Almedina, 2005, pp. 573-582.

<sup>59</sup> PRIMAZ, Miguel, “*As Garantias Tributárias no Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais*”, in Direito Regional e Local, n.º 4, outubro/dezembro 2008, CEJUR/NEDAL, p.34.

serviço público local ou pela remoção de um obstáculo jurídico à atividade dos particulares.<sup>60</sup>

### **2.3. A fixação das taxas**

Não sendo um imposto, as taxas estão assim excluídas da reserva de lei em sentido formal, o que, como vimos, constitui uma “*condição orgânica para a criação de impostos*”.<sup>61</sup>

A decisão de criar e quantificar uma determinada taxa compete, assim, às Assembleias Municipais, sendo por isso uma decisão descentralizada.

Contudo, os regulamentos que procedem à criação das taxas têm de ser legalmente enquadrados, obedecendo ao princípio da precedência da lei, de acordo com o qual é imprescindível procurar nesta última a sua *ratio*. Esses regulamentos devem também estabelecer as regras relativas à liquidação (quantificação do valor a pagar) e à cobrança (modo de arrecadação), e ser devidamente publicitados.<sup>62</sup>

#### **2.3.1. A competência dos órgãos municipais em matéria de fixação de taxas**

Compete à Assembleia Municipal, mediante proposta da CML, estabelecer nos termos da lei, as taxas municipais e fixar os seus quantitativos – art.º 53.º, n.º 2, al. e) da Lei das Autarquias Locais (LAL). Também a LFL fixa os domínios em que as taxas podem ser criadas e estabelece limites a essa criação e à fixação dos respectivos montantes.

Com base nessas competências, o RGTAL define a incidência objetiva, determinando quais as utilidades prestadas ou geradas pela atividade dos municípios sobre as quais incidem as mencionadas taxas, bem como a incidência subjetiva, determinando quem são os sujeitos ativos (as autarquias locais, enquanto titulares do direito de exigir taxas locais) e os sujeitos passivos (i. e. as pessoas vinculadas ao pagamento das taxas locais) das relações tributárias em apreço.<sup>63</sup>

De entre as novas regras e os princípios a que a criação das taxas municipais se deve passar a subordinar, saliente-se a exigência de uma clara fundamentação económico-financeira dos quantitativos a cobrar, designadamente a referência aos custos diretos e indiretos, aos encargos financeiros e às amortizações, assim como os futuros investimentos realizados ou a realizar pela autarquia.<sup>64</sup> Esta permitirá verificar o respeito pelo princípio da equivalência.

---

<sup>60</sup> MARCOS, António, ob. cit., pp. 22 e ss., FREITAS DA ROCHA, Joaquim, ob. cit., pp. 208-214, e ATC n.º 76/88.

<sup>61</sup> SALDANHA SANCHES, J. L., “*Manual...*”, ob. cit., p. 18.

<sup>62</sup> Princípio da publicidade dos atos – art.º 13.º do RGTAL.

<sup>63</sup> Art.º 7.º do RGTAL.

<sup>64</sup> PRIMAZ, Miguel, ob. cit., p. 42.

### 2.3.2. O princípio da equivalência jurídica

Em geral, o princípio da proporcionalidade surge como verdadeiro corolário dos princípios da igualdade e da confiança inerentes à ideia de Estado de Direito democrático. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA referem que o mesmo se desdobra em três subprincípios: da adequação, na medida em que qualquer restrição dos direitos, liberdades e garantias deve revelar-se como meio adequado para a prossecução dos fins visados pela lei; da exigibilidade, porque os fins visados pela lei não poderiam ser obtidos de forma menos onerosa para os direitos, liberdades e garantias; da proporcionalidade, porquanto essas medidas e os fins obtidos devem situar-se numa “*justa medida*”.<sup>65</sup>

De acordo com o artigo 4.º do RGTAL (princípio da equivalência jurídica), “*o valor das taxas das autarquias locais é fixado de acordo com o princípio da proporcionalidade*”.

O conteúdo do art.º 4.º subordina as taxas a uma regra de proporcionalidade e proíbe que ultrapassem o “*custo da atividade pública local*”, constituindo uma projeção do princípio da igualdade (tributária).

No enquadramento das taxas, é comum entre a jurisprudência e a doutrina distinguirem-se as noções de “*equivalência jurídica*”, i. e., a relação que nas taxas se estabelece entre a obrigação tributária e o aproveitamento de uma prestação administrativa e de “*equivalência económica*”, i. e., a ordenação das taxas ao custo ou valor dessa prestação.<sup>66</sup>

Até meados da década de 90 do séc. XX, o TC viria a sustentar uma linha orientadora determinante na distinção entre taxa e imposto: não se integrava no conceito de taxa a correspondência entre o montante da prestação imposta e o custo do bem ou serviço que constitui a contraprestação.<sup>67</sup>

A exceção viria a ser criada para os casos em que, entre o montante da prestação e o custo da contraprestação, se verificasse uma “*desproporção intolerável*” ou se o “*valor da taxa fosse manifestamente desproporcionado*”<sup>68</sup> ou até “*completamente alheio ao custo do serviço*.”<sup>69</sup> Desta forma, o valor das taxas não pode ultrapassar o custo ou valor das prestações administrativas (específicas) que se dirigem ao particular.<sup>70</sup>

Ainda de acordo com o art.º 4.º do RGTAL, o valor das taxas não deve ultrapassar o “*benefício auferido pelo particular*”. O princípio do benefício é, assim, um dos parâmetros de proporcionalidade, sendo nuclear no que concerne à fixação do montante das taxas, uma vez que estas são, justamente, pagas em face de uma contrapartida prestada pela administração pública.<sup>71</sup>

---

<sup>65</sup> Ob. cit, p. 152.

<sup>66</sup> VASQUES, Sérgio, “*Regime das Taxas Locais. Introdução e comentário*”, 2008, Almedina, pp. 94-95.

<sup>67</sup> ATC n.º 67/90, in Acórdãos do Tribunal Constitucional, vol. XV, p. 241.

<sup>68</sup> ATC n.º 1140/96, in DR, 2.ª série, de 10 de fevereiro de 1997.

<sup>69</sup> ATC n.º 640/95, in DR, 2.ª série, de 20 de janeiro de 1996.

<sup>70</sup> VASQUES, Sérgio, “*Taxas de Saneamento ad valorem – anotação ao Acórdão n.º 68/2007, do Tribunal Constitucional*”, in *Fiscalidade*, 28, p. 19 e ss.

<sup>71</sup> ATC n.º 115/2002.

### 3. A tributação turística municipal: o caso do Município de Lisboa

#### 3.1. A taxação turística: um fenómeno mundial

Por via de regra, a criação das taxas turísticas é fundamentada com a necessidade de investir o montante cobrado na manutenção do património cultural e arquitetónico, em infraestruturas de natureza essencialmente turística e em iniciativas de apoio ao turismo.

Normalmente, quando estamos em sede de tributos que afetam o turismo, falamos de três tipos de situações, com distintos enquadramentos e regimes: tributos aeroportuários, tributos de dormida ou alojamento e tributos de entrada e ou saída de um país ou território.

A maior parte das cidades estrangeiras que recorrem a estes tributos optam por cobrar taxas de dormida (por estada).<sup>72</sup>

Em Paris, desde janeiro de 1994 é cobrada uma taxa de dormida – “*Taxe de Séjour*” - que varia entre 0,20€ (campismos, albergues e hotéis de 1 estrela) e 1,50€ (hotéis de 4 e 5 estrelas). A esse valor acresce uma taxa de 2% cobrada ao turista que pernoite num estabelecimento em que o preço da estada supere os 200€.

Em Itália são várias as cidades que recorrem à “*Tassa di Soggiorno*”. Com efeito, em Roma é cobrada, desde 2011, uma taxa de 3€ diários aos turistas que pernoitem em hotéis de 4 e 5 estrelas e 2€ aos restantes estabelecimentos, ficando isentos os menores de 10 anos e só se aplicando às 10 primeiras noites consecutivas. Também Veneza cobra 1€ por cada estrela do hotel e entre 1,50€ e 2€ para os restantes empreendimentos turísticos, até 5 noites consecutivas.

Em Berlim<sup>73</sup> e em Amesterdão a taxa cobrada é de 5% do preço da estada, ao passo que em Budapeste essa percentagem é de 4%.

Contudo, podemos encontrar diferentes taxas turísticas noutros países e cidades. Nos Estados Unidos da América, desde setembro de 2010 que todos os turistas devem pagar uma taxa de 14 dólares (aproximadamente 11€), 4€ destinados ao sistema de gestão de vistos e entradas e 10€ para a promoção do turismo.<sup>74</sup>

Nas Maldivas, é cobrada uma taxa turística de 3,5% do preço da estada, sendo essa percentagem também aplicada ao aluguer de veleiros, às aulas de mergulho e a outros gastos habituais dos turistas.

Em Malta, é cobrada uma taxa de entrada no país, sendo os hotéis as entidades responsáveis pela cobrança e entrega das prestações.

---

<sup>72</sup> Por todos, “Las tasas turísticas”, disponível em <http://www.rastreator.com/viajes/articulos-destacados/las-tasas-turisticas.aspx> (26-11-2105) e “Así son la tasas turísticas en el mundo”, disponível em <http://www.lagranepoca.com/economia/12074-asi-son-las-tasas-turisticas-en-el-mundo.html> (26-11-2015).

<sup>73</sup> Berlim começou a cobrar a taxa de dormida desde 2013.

<sup>74</sup> Se formos a Nova Iorque pagamos ainda uma “*bed tax*”, que cobra a cada turista 3 dólares (cerca de 2,7€) por noite de estada.

Por sua vez, Marrocos cobra uma taxa de saída por via aérea, que se traduz num extra a liquidar aquando da compra da passagem de avião de saída do país (volta). Também Cuba recorre a esta taxa de saída para permitir que o turista abandone o país, no valor de 22€ e a ser liquidada no aeroporto.

Todavia, o caso que merecerá a nossa especial atenção é o espanhol.

### 3.1.1. O caso espanhol

Os precedentes em Espanha referentes à tributação turística reportam-se, essencialmente, às taxas de dormida.

Entre 2001 e 2003, as Ilhas Baleares criaram, através da *Ley 7/2001, de 23 de abril*, um imposto sobre os empreendimentos turísticos, denominado de *Ecotasa*, destinado à dotação de um fundo para melhoria da atividade turística e a preservação do meio ambiente.<sup>75</sup>

Também as Canárias tentaram a criação de um tributo sobre o turismo, que consistia numa taxa de dormida, a variar entre 1,5€ (por estada em hotel de 5 estrelas), 1€ (por estada em hotel de 4 estrelas) e 0,50€ (por estada nos restantes estabelecimentos).<sup>76</sup>

Outro território que estudou a possibilidade de criar um imposto turístico foi *Gipuzcoa* (País Basco). No entanto, esta iniciativa mereceu a oposição do *Gobierno Foral de Bildu* e do próprio *Gobierno Vasco*, acabando por não entrar em vigor.

Por último, cumpre fazer referência ao imposto criado na Catalunha, designado por “*impuesto sobre las estancias en establecimientos turísticos*” (IETT), aprovado pela *Ley 5/2012, de 20 de marzo*, aprovada no *Parlamento de Cataluña*.

Trata-se de um tributo criado com o objetivo de manter a Catalunha como um destino competitivo e de qualidade, afetando-se os recursos cobrados a um fundo de fomento do turismo, que tem como finalidade o impulso, a promoção, a preservação, o fomento e o desenvolvimento de infraestruturas turísticas – *artículos 115 e 116*.<sup>77</sup>

Relativamente à incidência pessoal, o tributo é cobrado por estada do turista em qualquer um dos seguintes estabelecimentos: hotéis, aparthotéis, campismos, turismo rural, albergues, pousadas de juventude, habitações de uso turístico e embarcações de navios cruzeiro - *artículo 103.3 da Ley*. O limite de dias a cobrar por pessoa é de 7.

Quanto ao montante cobrado, este varia entre os 0,45€ e os 2,25€ por pessoa e por estabelecimento, por dia ou fração de dia, e distingue-se entre Barcelona e restantes cidades da Catalunha. Desta forma, em hotéis de 5 estrelas e navios cruzeiro o montante diário a liquidar pelo turista é de 2,25€ para todas as cidades da Catalunha. Por sua vez,

---

<sup>75</sup> A chamada *Ecotasa* esteve em vigor nas Ilhas Baleares durante 2002 e 2003. Contudo, acabou por fracassar desde o seu início, visto que se verificou uma pressão grande quer por parte dos representantes do setor hoteleiro quer por parte dos turistas.

<sup>76</sup> A criação deste tributo acabou por ser descartada pelo *Gobierno Canario*, que considerou que este tipo de medida afetaria a competitividade e o crescimento do setor hoteleiro nas Canárias.

<sup>77</sup> DOGC n.º 6094, de 23-3-12.

nos hotéis de 4 estrelas o montante diário a liquidar é de 1,10€ em Barcelona e 0,90€ no resto da Catalunha. Em todos os restantes estabelecimentos turísticos identificados, o montante diário a liquidar pelo turista é de 0,65€ em Barcelona e 0,45€ no resto da Catalunha.

Ficam isentos do pagamento do IEET as pessoas com idade igual ou inferior a 16 anos e os estabelecimentos turísticos subvencionados por programas sociais da administração pública de um qualquer Estado Membro da União Europeia.

Relativamente à emissão da fatura, esta deve refletir o IEET de forma desagregada. Desta forma, as entidades que exploram os estabelecimentos turísticos estão obrigadas a fazer a autoliquidação do imposto.<sup>78</sup>

Por sua vez, a competência de gestão e fiscalização do IEET recai sobre a *Agencia Tributaria de Cataluña*, nos termos da *Ley 7/2007, de 17 de julio*.

### 3.2. A Taxa Municipal Turística de Lisboa

Indo ao encontro da tendência existente e já descrita, o ML procedeu à criação de um tributo sobre o turismo, denominado “Taxa Municipal Turística”, fundamentando-o na *“relação sinalagmática que se estabelece por via do benefício individualizado auferido por cada turista, nomeadamente, pelos serviços de informação e apoio aos turistas, pela utilização de produtos criados para facilitar a visita, pelo usufruto da oferta de animação, pela utilização e usufruto do espaço público e dos equipamentos de vocação turística que envolvem um investimento público de criação, realização, construção e manutenção, que justifica a sujeição destes ao pagamento de uma taxa turística.”*<sup>79</sup>

Com efeito, após o decurso de um período de discussão pública<sup>80</sup>, a CML aprovou e submeteu à Assembleia Municipal, em dezembro de 2014<sup>81</sup>, a proposta de criação da Taxa Municipal Turística, que incluía a taxa de dormida e a taxa de chegada, que merecerão uma análise ulterior quanto aos respetivos regimes e caracterização.

No dizer do Relatório de Fundamentação Económica e Financeira<sup>82</sup>, a atividade turística no ML tem crescido assinalavelmente, resultando o sucesso de Lisboa como destino turístico, em parte, de investimentos e despesas próprias do município, especificamente dirigidas para o turismo e para os turistas e priorizadas face a outras.<sup>83</sup> A tabela em anexo (Anexo III) assinala os custos totais com a atividade turística no ML.

---

<sup>78</sup> O modelo de autoliquidação do IEET foi aprovado pela *Orden ECO/334/2012, de 24 de actubre*.

<sup>79</sup> Preâmbulo da Proposta n.º 729/2014, disponível em [http://www.cm-lisboa.pt/fileadmin/Noticias/ficheiros/Proposta\\_729-2014\\_TMT.pdf](http://www.cm-lisboa.pt/fileadmin/Noticias/ficheiros/Proposta_729-2014_TMT.pdf) (25-11-2015).

<sup>80</sup> O termo do prazo para a receção dos contributos resultantes da audiência dos interessados e do período de apreciação pública cessou no dia 3-12-2014.

<sup>81</sup> Proposta n.º 743/2014, aprovada na reunião de Câmara n.º 50, de 10 e 11 de dezembro de 2014, disponível em <http://www.am-lisboa.pt/301000/1/001665,000002/index.htm> (25-11-2015).

<sup>82</sup> Relatório de fundamentação económica e financeira, pp. 38-41, disponível em <http://www.am-lisboa.pt/documentos/1418220887N8eTT9mb9Ee43F07.pdf> (26-11-2105).

<sup>83</sup> O referido relatório destaca, a título de exemplo, investimentos e despesas incluídos nos vários planos estratégicos de turismo, a saber: postos de informação e atendimento turístico, a sinalética

No referido relatório sustenta-se ainda que o turismo induziu custos acrescidos em várias rúbricas de atividade e investimento do ML, i.e., sobrecarregando os custos normais atribuíveis à população residente<sup>84</sup>, entendendo a CML não ser “razoável pedir aos municípios que suportem a totalidade destes custos, pois não são deles exclusivos beneficiários (não sendo sequer aliás, em muitas das situações, os principais beneficiários).”<sup>85</sup>

Tal como referimos anteriormente, esta solução levanta várias questões. Em que consistem estas taxas? Como se caracterizam? Quais os valores a pagar pelos supostos beneficiários? Quem beneficia dessa suposta prestação? Existe nexo sinalagmático entre as partes envolvidas na relação?

São estas algumas das questões que a criação da Taxa Municipal Turística nos suscita, e às quais procuraremos agora responder.

De acordo com a alteração ao Regulamento Geral de Taxas, Preços e Outras Receitas do Município de Lisboa, aditou-se àquele Regulamento a SECÇÃO VI, cuja epígrafe é intitulada por “Taxa Municipal Turística”<sup>86</sup>.

Vejam os art.º 68.º do RGTPORML:

*“Artigo 68.º*

#### ***Taxa municipal turística***

*As taxas municipais turísticas previstas no presente regulamento são devidas em contrapartida do singular aproveitamento turístico proporcionado pelo conjunto de atividades e investimentos relacionados direta e indiretamente com a atividade turística, designadamente, obras de construção, de manutenção, de reabilitação e de requalificação urbanas e das demais benfeitorias efetuadas em bens do domínio público e privado municipal em zonas de cariz potencialmente turístico, prestação do serviço público de dinamização cultural e recreativa da cidade e do serviço público de informação e apoio aos turistas.”*

A taxa municipal turística consiste, assim, numa contraprestação a suportar pelo turista, como contrapartida pelo aproveitamento turístico proporcionado pelas atividades ou pelos investimentos realizados pelo ML, com ligação direta ou indireta com a atividade turística, em zonas de cariz (potencialmente) turístico.

---

turística, a requalificação do Terreiro Paço e da frente ribeirinha, a requalificação do Arco da Rua Augusta, a dinamização das várias microcentralidades com pendor turístico, ou o reforço da animação da cidade através da atração de grandes eventos culturais e desportivos como a Volvo Ocean’s Race.

<sup>84</sup> Com destaque para, a título de exemplo, os custos associados à manutenção de forte dinâmica artística e cultural, ao reforço da segurança e vigilância em zonas de vocação turística ou os associados aos serviços urbanos de limpeza e manutenção de espaços verdes.

<sup>85</sup> Relatório de Fundamentação Económica e Financeira, cit., p. 38 – Este relatório, que acompanha o RGTPORML, sistematiza a fundamentação das taxas a adotar pelo Município de Lisboa relativamente à Taxa Municipal Turística e aos correspondentes valores unitários.

<sup>86</sup> Disponível em <http://www.am-lisboa.pt/documentos/1418220887C8pGI0wu4Gj47OL1.pdf> (25-11-2105).

Deste artigo resulta, em primeiro lugar, uma questão: sendo esta “taxa” um tributo, quem é o sujeito ativo ou a entidade pública titular da receita gerada? Parece-nos que será o ML, embora se saiba que este tributo se encontra afecto ao Fundo de Desenvolvimento Turístico de Lisboa. Indaga-se, porém, qual a relação entre ambos.

Em segundo lugar, não se refere qual é a prestação efetiva da denominada taxa que origina um benefício e, dessa forma, a contraprestação a suportar pelo turista. Efetivamente, o artigo apenas refere as atividades e investimentos do município direta ou indiretamente relacionados com o turismo. Assim sendo, podemos estar perante uma prestação eventual ou presumida, e não efetiva, característica essencial do conceito de taxa. Por conseguinte, coloca-se a questão de saber se estamos perante uma verdadeira taxa, um imposto ou uma contribuição especial.

Aliás, esta dúvida reafirma-se quando a norma, ao exemplificar os investimentos possíveis, faz referência a benfeitorias efetuadas em bens do domínio público e privado municipal em zonas de cariz potencialmente turístico, o que acentua as dúvidas quanto à determinação da prestação, à probabilidade do aproveitamento e à possibilidade de o sujeito passivo (presumível beneficiário) vir a exigir a realização concreta e determinada da prestação por parte do município.

Relativamente à incidência, esta assenta nos investimentos e despesas especificamente dirigidas para o turismo e para os turistas e nos investimentos e despesas que foram priorizados em função do impacto previsto no turismo.

De acordo com o Relatório de Fundamentação Económica e Financeira, foram ainda considerados os custos de sobrecarga acrescidos aos custos normais atribuíveis à população residente, nomeadamente:

- Espaço público (requalificação de espaço público, com forte vocação turística);
- Cultura (dinamização artística e cultural, incluindo a dinamização de espaços museológicos);
- Serviços urbanos (sobrecarga com serviços urbanos como sejam a segurança e vigilância, limpeza ou a manutenção de espaços verdes em zonas de vocação turística);
- Dinamização da cidade (eventos desportivos, de animação da cidade e promoção turística).

Relativamente às modalidades da Taxa Municipal Turística, dispõe o art.º 69.º do RGTPORML:

*“Artigo 69.º*

***Modalidades da taxa municipal turística***

*A taxa municipal turística institui-se nas modalidades de:*

- a) Taxa de dormida;*
- b) Taxa de chegada por via aérea;*
- c) Taxa de chegada por via marítima.”*

Vejam, de seguida, cada uma destas modalidades.

### 3.3. A taxa de dormida

Antes de mais, cumpre referir que a criação da taxa de dormida no concelho de Lisboa não foi uma iniciativa pioneira em Portugal. Em 2013, o Município de Aveiro aprovou uma taxa turística que consistia no pagamento até 1€ por cada noite de estada em unidades de alojamento do concelho, de modo a ajudar a suportar os encargos com o espaço público. Previa-se que o valor fosse cobrado pelos estabelecimentos de alojamento, devendo o mesmo ser incluído na fatura referente à estada a apresentar ao cliente. E estavam previstas isenções para os clientes mais assíduos: quem pernoitasse mais de 3 noites consecutivas não pagava as restantes e, no máximo, um cliente pagaria um total de 30 noites por ano. Contudo, esta experiência fracassou, em virtude de se ter frustrado a expectativa de receita.<sup>87</sup>

Feita esta ressalva, cumpre analisar a taxa de dormida criada pelo ML. De acordo com o art.º 70.º do RGTPORML, a taxa de dormida é *“devida por hóspede com idade superior a 13 anos e por noite nos empreendimentos turísticos e nos estabelecimentos de alojamento local, localizados no Município de Lisboa com valor unitário (...) até a um máximo de sete noites por pessoa.”*

Daqui decorre que o sujeito passivo é qualquer hóspede que pernoite num empreendimento turístico<sup>88</sup> ou num alojamento local<sup>89</sup> situado em Lisboa e que tenha idade superior a 13 anos.

Ficam isentos do pagamento da taxa de dormida todos os hóspedes com idade inferior a 13 anos, assim como aqueles cuja estada seja motivada pela obtenção de serviços médicos – cfr. art.º 71.º do RGTPORML.

A primeira isenção verifica-se *“na medida em que o encargo económico se dilui no dos adultos responsáveis pelos mesmos”*.<sup>90</sup> A segunda isenção tem como fundamento não

---

<sup>87</sup> O motivo desse fracasso consistiu no facto de o Município de Aveiro ter previsto arrecadar, com esta taxa turística, um total de €200.000 durante o ano de 2013. No entanto, e apesar da taxa abranger uma grande amplitude de estabelecimentos de alojamento, designadamente hotéis, parques de campismo e caravanismo, alojamento local, casas de campo, turismo de habitação e agroturismo, a medida apenas rendeu €4.000. – *“Dormir em Aveiro: turistas passam a pagar taxa de 1 euro”*, disponível em <http://www.tvi24.iol.pt/economia/dinheiro-pessoal/dormir-em-aveiro-turistas-passam-a-pagar-taxa-de-1-euro> (11-11-2015) e *“Lisboa não inventou nada. Há taxas e taxinhas de turismo à volta do mundo”*, disponível em [http://rr.sapo.pt/informacao\\_detalhe.aspx?did=168440](http://rr.sapo.pt/informacao_detalhe.aspx?did=168440) (11-11-2015).

<sup>88</sup> São os estabelecimentos que se destinam a prestar serviços de alojamento, mediante remuneração, dispondo para o seu funcionamento, de um adequado conjunto de estruturas, equipamentos e serviços complementares. – DL n.º 39/2008, de 7 de março (na sua versão original).

<sup>89</sup> São os estabelecimentos – moradias, apartamentos e estabelecimentos de hospedagem – que prestam serviços de alojamento temporário, mediante remuneração – DL n.º 128/2014, de 29 de agosto, alterado pelo DL n.º 63/2015, de 23 de abril.

<sup>90</sup> *“Parecer da Associação Hotelaria de Portugal em sede de discussão das propostas da CML – proposta n.º 729/2014: proposta de criação da taxa municipal turística”*, de 3 de dezembro de 2014, p. 5, disponível em <http://www.am-lisboa.pt/documentos/141837988004s0I5fj4Ga31KR8.pdf>

sobrecarregar financeiramente a pessoa que visita a cidade de Lisboa para obtenção de serviços médicos, na medida em que se considera que o principal motivo da estada em Lisboa difere dos motivos normalmente atribuíveis aos turistas.<sup>91 92</sup> No que à taxa de dormida diz respeito, não há distinção entre residentes e não residentes.

No que concerne ao facto que constitui a obrigação de efetuar a contraprestação, a taxa é devida por cada noite que o hóspede passe no empreendimento turístico ou alojamento local, até ao limite de sete noites.

Quanto ao valor, cada hóspede tem de pagar 1€ por noite. Quer isto dizer que, no máximo, pagará um valor total de 7€ pela sua estada. Não é admitido o pagamento em prestações da taxa de dormida.<sup>93</sup>

Relativamente à liquidação e à arrecadação da taxa de dormida, trata-se de uma competência das pessoas singulares ou coletivas que exploram os empreendimentos turísticos e os alojamentos locais, devendo fazer refletir, de forma autónoma, na fatura o valor correspondente a este tributo. – art.º 75.º, n.º 1 do RGTPORML.

Esta opção levanta uma grande dificuldade na cobrança da taxa de dormida pelas entidades que exploram os empreendimentos ou os alojamentos, visto que, nos termos do DL n.º 138/90, de 26 de abril, alterado pelo DL n.º 162/99, de 13 de maio, “o preço de venda e o preço por unidade de medida, seja qual for o suporte utilizado para os indicar, referem-se ao preço total (...), devendo incluir todos os impostos, taxas e outros encargos que nele sejam repercutidos (...)”<sup>94</sup> Para além disso, “a publicidade, sempre que mencione preços de bens ou serviços, deve respeitar as regras referidas no presente diploma e indicar de forma clara e perfeitamente visível o preço total (...), incluindo taxas e impostos.”<sup>95</sup>

As pessoas singulares ou coletivas que exploram os empreendimentos e alojamentos, enquanto entidades responsáveis pela liquidação e arrecadação da taxa municipal turística, não podem emitir faturas respeitantes ao serviço de alojamento nem aceitar o respetivo pagamento por parte dos hóspedes sem que seja somado o valor da taxa de dormida – art.º 75.º n.º 4 do RGTPORML -, tendo, contudo, o direito de serem compensadas pelas despesas administrativas com um montante a definir – art.º 75.º n.º 5 do RGTPORML.

Para além disso, e de acordo com o disposto no n.º 1 do art.º 76.º do RGTPORML, devem essas entidades apresentar, por transmissão electrónica de dados, até ao último dia do mês seguinte àquele a que respeitam as operações sujeitas, uma declaração relativa às verbas arrecadadas –, sendo devidos juros de mora à taxa legal pelo não pagamento dentro do prazo. – art.º 76.º, n.º 3, *in fine*.

---

(25-11-2015), no qual a AHP entende que, a existir esta isenção, ela se deveria aplicar a todos os menores e não apenas aos hóspedes com idade igual ou inferior a 13 anos.

<sup>91</sup> “Alterações à Fundamentação das isenções e reduções de taxas”, disponível em [http://www.cm-lisboa.pt/fileadmin/Noticias/ficheiros/141119\\_-\\_Alteracao\\_da\\_Fundamentacao\\_das\\_Isencoes\\_e\\_Reducoes\\_01.pdf](http://www.cm-lisboa.pt/fileadmin/Noticias/ficheiros/141119_-_Alteracao_da_Fundamentacao_das_Isencoes_e_Reducoes_01.pdf) (25-11-2015).

<sup>92</sup> A previsão desta isenção afasta a possibilidade de o denominado “turismo da saúde” ser sujeito à cobrança da taxa municipal turística.

<sup>93</sup> Art.º 75.º n.º 3 do RGTPORML.

<sup>94</sup> Art.º 5.º n.º 1.

<sup>95</sup> Art.º 6.º n.º 1.

Em alternativa ao referido anteriormente, pode o ML definir um modelo de transferência mensal por estimativa – art.º 76.º n.º 4 do RGTPORML.

Resta, por último, referir que os procedimentos anteriormente referidos podem ser objeto de protocolo entre o ML e as entidades responsáveis.<sup>96</sup>

### **3.4. A taxa de chegada**

Caracterizada que está a taxa de dormida, passemos a analisar a taxa de chegada, que se divide em duas modalidades: a taxa de chegada por via aérea e a taxa de chegada por via marítima.

#### **3.4.1. A taxa de chegada por via aérea**

A taxa de chegada por via aérea é devida por cada passageiro que desembarque no Aeroporto Internacional de Lisboa, com o valor unitário de 1€ – art.º 72.º do RGTPORML.

Assim sendo, na taxa de chegada por via aérea, tal como na taxa de chegada por via marítima, que veremos de seguida, verifica-se uma forte presunção de que quem entra em Lisboa utiliza bens do domínio público, como por exemplo as estradas, os jardins, os passeios, as infraestruturas turísticas, culturais e de lazer, entre outras. Verifica-se, igualmente, uma forte presunção de que quem entra em Lisboa usufrui automaticamente de um conjunto de serviços públicos existentes, como por exemplo a limpeza, a segurança e a animação turística e cultural.

Não é admitido o pagamento em prestações da taxa de chegada por via aérea.<sup>97</sup>

Ficam isentos do pagamento da taxa de chegada por via aérea os passageiros em trânsito ou transferência no Aeroporto Internacional de Lisboa – art.º 73.º, al. a) do RGTPORML –, na medida em que a sua chegada a Lisboa não tem fins turísticos.

Esta isenção estende-se, também, aos passageiros com domicílio fiscal em território nacional – art.º 73.º, al. b) do RGTPORML –, pretendendo-se desta forma evitar a tributação de passageiros que desembarcam no Aeroporto Internacional de Lisboa sem fins turísticos.<sup>98</sup>

---

<sup>96</sup> As principais características da denominada taxa de dormida encontram-se resumidas na tabela em anexo (Anexo IV).

<sup>97</sup> Art.º 75.º n.º 3 do RGTPORML.

<sup>98</sup> A isenção de todos aqueles que têm residência fiscal em Portugal não constava da primeira proposta de alteração do RGTPORML, que previa originalmente a criação da taxa turística. Na verdade, de acordo com essa proposta – proposta n.º 729/2014 – apenas os residentes no concelho de Lisboa ficariam isentos do pagamento da referida taxa de chegada, o que levantou uma forte contestação, tendo o Município de Loures sido uma das várias entidades a exercer uma forte oposição a essa proposta, designadamente na “*Proposta de deliberação n.º 529/2014*”, disponível em <http://www.cm-loures.pt/media/pdf/PDF20141127110033289.pdf> (25-11-2015). Também a União de Associações do Comércio de Serviço (UACS), na “*Participação no âmbito da discussão pública da criação da Taxa Municipal Turística e do Fundo de Desenvolvimento Turístico*”, disponível

A última isenção prevista refere-se aos passageiros em relação aos quais não seja emitido bilhete autónomo – art.º 73.º, al. a) do RGTPORML – fundamentando-se tal isenção na dificuldade de tributação da taxa nas situações em que não existe aquela emissão e na complexidade de implementação de uma forma alternativa de tributar. Esta situação verifica-se, essencialmente, em relação a menores com idade inferior a 2 anos.<sup>99</sup>

Relativamente à liquidação e arrecadação da taxa de chegada por via aérea, trata-se de uma competência da concessionária do serviço público aeroportuário de apoio à aviação civil no Aeroporto Internacional de Lisboa, nos termos do art.º 75.º, n.º 2 do RGTPORML, podendo essa entidade ser compensada, pelas despesas administrativas em que incorre, com um montante a definir – art.º 75.º n.º 5 do RGTPORML.

Também aqui a operacionalização da liquidação, arrecadação, controle e fiscalização pode ser objeto de protocolo a celebrar entre o ML e a concessionária do serviço público aeroportuário de apoio à aviação civil – art.º 75.º n.º 6 do RGTPORML.

Para finalizar, e de acordo com o disposto no n.º1 do art.º 76.º do RGTPORML, devem essas entidades apresentar, por transmissão eletrónica de dados, até ao último dia do mês seguinte àquele a que respeitam as operações sujeitas, uma declaração relativa às verbas arrecadadas –, sendo devidos juros de mora à taxa legal pelo não pagamento dentro do prazo. – art.º 76.º, n.º 3, *in fine*.

Em alternativa ao referido anteriormente, pode o ML definir um modelo de transferência mensal por estimativa – art.º 76.º n.º 4 do RGTPORML.

A possibilidade de se protocolar a operacionalização da liquidação, arrecadação, controle e fiscalização, assim como de se definir um modelo de transferência da taxa com base numa estimativa levar-nos-á a analisar, posteriormente, o acordo celebrado entre o ML e a ANA.

### 3.4.2. A taxa de chegada por via marítima

A taxa de chegada por via marítima é devida por cada passageiro que desembarque de navio de cruzeiro em escala, nos terminais de navios de cruzeiro localizados no ML, com valor unitário de 1€ – art.º 74.º do RGTPORML.<sup>100</sup>

---

em <http://www.am-lisboa.pt/documentos/141837988004sOI5fj4Ga31KR8.pdf> (25-11-2015), reiterou as reservas tidas quanto ao facto de “(...) na redação da Proposta (proposta n.º 729/2014), ser equiparado a “turista” e, nessa qualidade, ser sujeito passivo da obrigação de pagamento da taxa de dormida, todo e qualquer cidadão nacional que se desloque a Lisboa e nela fique hospedado por motivos de saúde, profissionais ou outros que não turismo.”

<sup>99</sup> Para todas e cada uma das isenções, “Alterações à Fundamentação das isenções e reduções de taxas”, ob. cit.

<sup>100</sup> A criação desta taxa contraria o esforço que tem sido feito em Portugal no sentido de se reduzirem as taxas portuárias. A título de exemplo, foi eliminada a componente aplicável à carga da Tarifa de Uso Portuário (TUP) e não se tem procedido à atualização anual da componente aplicável ao navio da TUP. – “Contributo da APL-Administração do Porto de Lisboa, S.A., acerca do projeto de alteração ao RGTPORML (consulta pública)”, disponível em <http://www.am-lisboa.pt/documentos/141837988004sOI5fj4Ga31KR8.pdf> (25-11-2015), p. 10.

Não se verifica a previsão de qualquer isenção ao pagamento da taxa de entrada por via marítima, ao contrário do que acontece com as taxas de dormida e de entrada por via aérea.

À semelhança das duas anteriores, também aqui não é admitido o pagamento em prestações.<sup>101</sup>

Relativamente à liquidação e arrecadação da taxa de chegada por via marítima, trata-se de uma competência das entidades responsáveis pela gestão e exploração dos terminais de navios de cruzeiros, nos termos do art.º 75.º, n.º 2 do RGTPORML, podendo essa entidade ser compensada, pelas despesas administrativas em que incorre, com um montante a definir – art.º 75.º n.º 5 do RGTPORML.

A operacionalização da liquidação, arrecadação, controle e fiscalização pode ser objeto de protocolo a celebrar entre o ML e as entidades responsáveis pela gestão e exploração dos terminais de navios de cruzeiros – art.º 75.º n.º 6 do RGTPORML.

Tal como acontece nas duas taxas anteriores, de acordo com o disposto no n.º 1 do art.º 76.º do RGTPORML, devem as entidades responsáveis pela gestão e exploração dos terminais de navios de cruzeiros apresentar, por transmissão electrónica de dados, até ao último dia do mês seguinte àquele a que respeitam as operações sujeitas, uma declaração relativa às verbas arrecadadas –, sendo devidos juros de mora à taxa legal pelo não pagamento dentro do prazo. – art.º 76.º, n.º 3, *in fine*.

Em alternativa ao referido anteriormente, pode o ML definir um modelo de transferência mensal por estimativa – art.º 76.º n.º 4 do RGTPORML.

Vistas as características das taxas de chegada por via aérea e por via marítima, podemos agora caracterizar a taxa de chegada, à semelhança do que fizemos para a taxa de dormida (Anexo V).

### **3.5. Entrada em vigor das taxas de dormida e de chegada**

O art.º 99.º do RGTPORML estabelece que as suas disposições entraram em vigor no dia seguinte ao da sua publicação, com exceção dos artigos 70.º, 71.º e 74.º, n.º1, que apenas entrarão em vigor a partir de 1 de janeiro de 2016, *“de forma a salvaguardar as operações de comercialização já concluídas no sector mas cujos efeitos se produzem em 2015.”*

Assim sendo, a taxa de dormida e a taxa de chegada por via marítima entram em vigor a partir de 1 de janeiro de 2016, aplicando-se no presente a taxa de chegada por via aérea.

Já relativamente ao Fundo de Desenvolvimento Turístico de Lisboa, que veremos de seguida, a sua entrada em funcionamento é simultânea à entrada em vigor de qualquer contribuição sobre turistas. Desta forma, presume-se que o mesmo já se encontra em funcionamento, em virtude de já estar em vigor a taxa de chegada por via aérea.

---

<sup>101</sup> Art.º 75.º n.º 3 do RGTPORML.

### 3.6. O Fundo de Desenvolvimento Turístico de Lisboa

Com a aprovação, pela Assembleia Municipal de Lisboa, da Proposta n.º 730/2014<sup>102</sup>, foi criado o Fundo de Desenvolvimento Turístico de Lisboa.

De acordo com o RGTPORML, as receitas provenientes da taxa municipal turística, em todas as suas vertentes, são afetadas a esse um fundo, criado com o propósito de financiar exclusivamente os investimentos e as ações prioritárias para a sustentabilidade do ML, enquanto destino turístico de referência, no horizonte do Plano Estratégico de Turismo 2015-2020

O fundo deve ser financiado por pagamentos suportados pelos turistas, mas também por receitas próprias do ML, em montante igual ou superior a estas, bem como por outras receitas consideradas adequadas em função da sua origem e dos objetivos do fundo.

No entanto, várias questões se colocam: o financiamento por via das “contribuições específicas sobre turistas” é uma alternativa viável ao financiamento por via das receitas do ML? Quem são as entidades envolvidas na criação do fundo? As verbas a consignar ao fundo visam, exclusivamente, o desenvolvimento de projetos e infraestruturas de índole obrigatoriamente turística?

Infelizmente, da informação disponível, são mais as dúvidas do que as certezas relativamente ao âmbito, ao propósito e ao funcionamento deste fundo.

### 3.7. O acordo com a ANA-Aeroportos de Portugal, S.A.

Em dezembro de 2014, a ANA comunicou ao ML os diversos problemas operacionais e económicos que a implementação da taxa municipal turística de chegada por via aérea determinava para a operação do Aeroporto Internacional de Lisboa.<sup>103</sup>

*Aí, referia a ANA que “(...) no quadro legal existente, a saber o Decreto-Lei n.º 254/2012, de 28 de novembro, a ANA não dispõe de qualquer relação jus-tributária direta com os passageiros que desembarcam no aeroporto de Lisboa, mas antes, e apenas, com as companhias aéreas e agentes de assistência em escala (taxas de tráfego e assistência em escala).”*

*E acrescenta a ANA que “(...) contrariamente ao que ocorre com as transportadoras aéreas, por via da bilhética, é total e absoluto o desconhecimento da ANA sobre os passageiros que desembarcam no aeroporto de Lisboa que preenchem o requisitos exigidos para a aplicação da taxa turística municipal, pelo que a implementação desta taxação camarária no aeroporto implicará assim, forçosamente, a necessidade de se realizar uma triagem física de todos os passageiros (...)” que diariamente chegam a Lisboa.*

---

<sup>102</sup> Disponível em [www.am-lisboa.pt/documentos/1416652773G3vIP6mo7Td39XN6.pdf](http://www.am-lisboa.pt/documentos/1416652773G3vIP6mo7Td39XN6.pdf) (25-11-2015).

<sup>103</sup> Carta enviada ao Presidente da CML, intitulada “Taxa municipal turística proposta pela Câmara Municipal de Lisboa”, disponível em [www.am-lisboa.pt/documentos/141837988004sOI5fj4Ga31KR8.pdf](http://www.am-lisboa.pt/documentos/141837988004sOI5fj4Ga31KR8.pdf) (25-11-2015).

O n.º 2 do art.º 75.º do RGTPORML, ao prever que a liquidação e a arrecadação da taxa de chegada ao aeroporto, e a sua posterior entrega ao ML, seja da competência “*da concessionária do serviço público aeroportuário de apoio à aviação civil no Aeroporto Internacional de Lisboa*” obriga a que a contraprestação tributária seja exigida a pessoa diferente do sujeito passivo.

Com base nesta disposição, o ML e a ANA, acordaram assinar um protocolo que fixa a metodologia de cálculo e os termos da cobrança da taxa de chegada por via aérea ao longo de 2015.

Apesar de o protocolo não ter sido tornado público, de acordo com as informações existentes, a ANA, enquanto entidade responsável pela liquidação, arrecadação, controle e fiscalização desta taxa, assumiu o pagamento da taxa de chegada por via aérea até ao final do ano de 2015, não havendo assim liquidação individualizada.<sup>104</sup>

Desta forma, a ANA assumiu, desde abril de 2015, o pagamento da taxa, num valor entre os 3,6 e os 4,4 milhões de euros, fazendo com que a taxa não seja cobrada individualmente a cada turista que chegue a Lisboa por via aérea, sendo antes paga pela ANA.

O valor dependerá do número de passageiros tributáveis que entrar em Lisboa, sendo os valores aferidos através de uma estimativa.

De acordo com a informação existente, o valor a suportar pela ANA reverterá inteiramente para o Fundo de Desenvolvimento Turístico de Lisboa e terá como objetivo investimentos considerados estruturantes, tais como a reabilitação do Cais do Sodré e Campo das Cebolas, a criação de acessibilidades assistidas à Colina do Castelo e o projeto de instalação de um espaço museológico dedicado aos Descobrimentos.<sup>105</sup>

No entanto, o protocolo tem uma duração limitada no tempo, tratando-se de uma medida transitória e unicamente até ao final de 2015, vigorando entre abril e dezembro de 2015.

#### **4. Algumas questões jurídicas**

##### **4.1. A bilateralidade e a unilateralidade**

De acordo com o entendimento do ML, na taxa de dormida está em causa a prestação de serviços públicos, nomeadamente saneamento e drenagem de águas residuais, limpeza e segurança, serviços estes que são pagos pelos municípios, mas não pelos turistas.

---

<sup>104</sup> “Protocolo sobre a taxa de chegada por via aérea assinado entre o Município de Lisboa e a ANA”, disponível em <http://www.cm-lisboa.pt/noticias/detalhe/article/protocolo-sobre-a-taxa-de-chegada-por-via-aerea-assinado-entre-o-municipio-de-lisboa-e-a-ana> (16-11-2015).

<sup>105</sup> “Pires de Lima que conhecer acordo entre a Câmara de Lisboa e ANA”, disponível em <http://www.dn.pt/portugal/interior/pires-de-lima-quer-conhecer-acordo-entre-camara-de-lisboa-e-ana-4498948.html> (25-11-2015).

Trata-se de um tributo que se dirige a quem, de facto, fica alojado em Lisboa, sendo presumível que quem permaneça num determinado local vai desfrutar dos serviços turísticos desse local.

Parece-nos que a prestação de uma taxa não pode assentar numa presunção, por mais forte que seja, devendo ser equiparável a um efetivo aproveitamento do(s) serviço(s) prestado(s).

Sendo presumível, como se referiu, que quem permaneça num determinado local vai desfrutar dos serviços turísticos da cidade, estamos ainda assim perante uma prestação presumida, e não efetiva. Não se verifica, em nosso entendimento, uma real prestação de um serviço público em termos gerais.

E mesmo que se considere que a prestação consiste na hipotética utilização serviços de tratamento e gestão de resíduos, saneamento e limpeza, somos obrigados a salientar que os hotéis, na sua atividade regular, são já “taxados” a este respeito tendo em consideração o valor patrimonial do imóvel e a sua categoria de risco.<sup>106</sup>

Na verdade, já existem tributos a título de limpeza, manutenção de estradas e drenagem de água, defesa do ambiente e até proteção civil – isto sem referir a derrama, incidente sobre o próprio lucro da exploração económica da atividade turística.

Assim sendo, e como vimos anteriormente, as taxas não visam compensar prestações difusas que se reportem ao todo da comunidade ou a um conjunto determinado de pessoas, neste caso todos aqueles que entram e/ou pernoitam em Lisboa.<sup>107</sup>

Parece-nos que as taxas se reportam a prestações concretas, assentando antes em prestações efetivas, que visam compensar.

Face ao exposto, devemos considerar estar perante verdadeiras taxas sempre que um tributo assenta em presunções tão fortes que se possa dizer efetiva a prestação administrativa e confiar que ela aproveita à generalidade dos sujeitos passivos.

A presunção de que quem pernoita num estabelecimento turístico ou alojamento local beneficia, direta e pessoalmente, de um serviço público prestado pelo ML ou de um bem público local, parece-nos demasiado fraca.

Por maioria de razão, essa fragilidade também está presente na presunção de que quem entra no Aeroporto Internacional de Lisboa vai necessariamente beneficiar dos serviços turísticos de Lisboa. Não obstante o aeroporto estar localizado em terreno situado no ML, trata-se de uma estrutura nacional e não somente do município, que aproveita a todos aqueles que pretendem entrar em Portugal, independentemente do seu destino.

---

<sup>106</sup> A este propósito, o debate que surge acerca da Taxa Municipal de Proteção Civil e, antes, da Taxa de Conservação de Esgotos.

<sup>107</sup> A este respeito, sobre as taxas de saneamento, VASQUES, Sérgio, “Taxas de Saneamento...”, ob. cit., pp. 28 e ss.

Utilizar o Aeroporto Internacional de Lisboa não significa necessariamente visitar Lisboa. Por outro lado, visitar Lisboa não significa necessariamente entrar no país pelo Aeroporto de Lisboa.<sup>108</sup>

Perece-nos, deste modo, que não estamos perante uma verdadeira taxa, correspondente a um serviço público prestado aos turistas, nem sequer a uma compensação pela utilização de um bem público, mas sim perante a realização de iniciativas cujo benefício direto e exclusivo para o turista é discutível. Por exemplo, se atendermos à proposta de construção, no futuro, de um “Museu dos Descobrimentos”, estamos a exigir ao sujeito passivo uma contraprestação autónoma e específica por uma infraestrutura que ainda não existe e à qual este pagará um bilhete de ingresso quando o pretender visitar, levando a que esse suposto beneficiário pague duas vezes pela mesma prestação: uma na fase de construção da infraestrutura e outra na fase de utilização.<sup>109</sup>

Nessa pressuposta relação sinalagmática, falta evidenciar, em nossa opinião, a interdependência clara entre as obrigações que emergem para as partes, impondo o facto de que uma das partes da obrigação só possa ser compelida a executá-la se a outra também cumprir.

Por sua vez, e apesar do sinalagma não determinar, de modo necessário, a contemporaneidade ou simultaneidade das prestações<sup>110</sup>, uma vez que nada impede na Lei que exista uma não coincidência temporal entre elas, ponto é que a distância não ultrapasse os limites impostos pelo princípio da proporcionalidade, na medida em que acarrete intolerável desproporção entre as prestações.

Assim, o administrado vê reduzido o seu direito de exigir que, no caso, o ML atue no sentido de lhe proporcionar o benefício, sob pena de indemnização por lesão de interesse legalmente protegido.

Em suma, nestes casos em que a presunção em que o tributo assenta é de tal modo frágil que apenas se pode dizer possível ou eventual o aproveitamento da prestação administrativa pelo sujeito passivo, devemos considerar estar perante verdadeiros e próprios impostos.

#### **4.2. A nulidade do RGTPORML**

Na proposta de criação da taxa municipal turística, não é apresentada uma fundamentação económico-financeira clara para o valor fixado, nem para que a taxa de chegada seja igual à taxa de dormida ou que as mesmas sejam cumulativas, isto é, não é apresentada qualquer relação entre os supostos custos da atividade turística suportados pelo ML e o valor proposto para as taxas de dormida e de chegada.<sup>111</sup>

---

<sup>108</sup> FIGUEIREDO, José Miguel, “A taxa municipal turística de Lisboa – a outra face da moeda”, disponível em <http://www.publico.pt/noticia/a-taxa-municipal-turistica-de-lisboa-a-outra-face-da-moeda> (25-11-2015)

<sup>109</sup> Neste sentido, “Parecer da Associação Hotelaria de Portugal...”, cit.

<sup>110</sup> ATC n.º274/2004.

<sup>111</sup> “Parecer da Associação Hotelaria de Portugal...”, cit., p. 4.

Para além disso, a fundamentação económico-financeira não apresenta uma avaliação concreta das externalidades, nomeadamente no que respeita aos aspetos relativos à distribuição da receita obtida por via da introdução da taxa e de que forma ela reverte, em específico, para o serviço turístico.<sup>112</sup>

No plano da legalidade, sendo a fundamentação económico-financeira insuficiente, tal facto pode gerar a nulidade do regulamento que cria estas taxas, nos termos da al. c) do n.º 2 do art.º 8.º do RGTAL, que dispõe que *“o regulamento que crie taxas municipais ou das freguesias contém, obrigatoriamente, sob pena de nulidade: (...) c) A fundamentação económico-financeira relativa ao valor das taxas, designadamente os custos diretos e indiretos, os encargos financeiros, amortizações e futuros investimentos realizados ou a realizar pela autarquia local.”*

A nulidade do próprio regulamento traduz-se na impossibilidade de cobrança do tributo, não podendo a denominada taxa ser lançada.

#### **4.3. A inconstitucionalidade orgânica da “Taxa Turística”**

Devendo estes tributos ser considerados impostos, caímos assim na matéria da reserva relativa de competência da Assembleia da República, nos termos do art.º 165º n.º 1 al. i) da CRP.

De acordo com o princípio da legalidade, a criação de impostos só pode ser efetuada por lei ou DL autorizado, só sendo exigível, quanto às taxas, ato legislativo para a aprovação do regime geral das taxas.

Desta forma, este tributo só poderia ter sido criado pela Assembleia da República, ou pelo Governo mediante uma autorização legislativa. Não tendo sido assim, estamos perante uma violação no princípio da reserva de lei, que analisámos no capítulo I e, por sua vez, uma inconstitucionalidade orgânica desta alegada “taxa turística”.

Há uma violação clara de normas constitucionais por parte do ML, nomeadamente do art.º 165º, n.º1, al. i) da CRP, por ter havido violação da competência relativa da Assembleia da República.

#### **4.4. A (não) consignação das receitas turísticas ao Fundo de Desenvolvimento Turístico de Lisboa**

A possibilidade de consignação da receita gerada pela cobrança da taxa municipal turística a um fundo, *in casu* o Fundo de Desenvolvimento Turístico de Lisboa, gera dúvidas, face ao exposto no art.º 43.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro – princípio da não consignação.

---

<sup>112</sup> “Posição da Confederação do Turismo de Portugal, em relação ao projeto de alteração do regulamento geral das taxas, preços e outras receitas do Município de Lisboa”, disponível em <http://www.am-lisboa.pt/documentos/141837988004sOI5fj4Ga31KR8.pdf> (25-11-2015), p. 6.

De acordo com o n.º 1 do referido artigo, *“não pode afetar-se o produto de quaisquer receitas à cobertura de determinadas despesas.”*

Assim, o princípio da não consignação pressupõe a previsão legal das suas exceções. No caso em análise, não existindo uma consignação, prevista na lei, das receitas consideradas turísticas ao Fundo de Desenvolvimento Turístico de Lisboa, a mera previsão no regulamento municipal traduz-se numa clara violação deste princípio.

#### **4.5. A restrição do direito à livre circulação na União Europeia**

Uma outra questão que a taxa de entrada levanta é se estamos ou não perante uma restrição do direito à livre circulação dos cidadãos da União Europeia. O conceito de livre circulação de pessoas surgiu com a assinatura do Acordo de Schengen, em 1985, e a subsequente Convenção de Schengen, em 1990, que deu início à abolição dos controlos fronteiriços entre os países participantes. Fazendo parte do quadro jurídico e institucional da UE, a cooperação Schengen tem sido alargada, gradualmente, para incluir a maioria dos Estados-Membros da UE, assim como alguns países terceiros.

É nosso entendimento que a legislação da UE proíbe tratamento diferente dos cidadãos em razão da residência. Desta forma, isentar quem tem domicílio fiscal em Portugal do seu pagamento pode colocar numa situação de particular desvantagem quem não cumprir esse critério, como por exemplo os portugueses emigrantes que têm residência fiscal fora de Portugal, no país onde exercem a sua atividade laboral e residem.

Excecionar do pagamento da taxa apenas os residentes em Portugal significa considerar turista qualquer nacional português que visite Portugal, sempre que não possua aí a sua residência.

A apreciação mais aprofundada desta questão à luz dos tratados da UE dependeria, contudo, de se considerar o tributo de chegada no Aeroporto Internacional de Lisboa validamente cobrado, posição que não validamos.

Contudo, podemos ainda referir que, à luz da CRP, nomeadamente dos artigos 13.º e 15.º, há uma violação dos princípios da igualdade e da equiparação, visto que este tributo impende na realidade apenas e só sobre cidadãos sem residência fiscal em Portugal, i. e., tendencialmente estrangeiros que venham a Lisboa visitar Portugal.

#### **4.6. A obrigação de entrega da taxa**

De acordo com o disposto no art.º 76.º do RGTPORML, a obrigação de entrega da taxa municipal turística deve ser cumprida até ao último dia do mês seguinte àquele a que respeitam as operações sujeitas.

Nos termos dos artigos 70.º, 72.º e 74.º do RGTPORML, as operações sujeitas ao pagamento da taxa turística são, respectivamente, cada noite de estada do hóspede em empreendimento turístico ou alojamento local, cada desembarque de passageiro no

Aeroporto Internacional de Lisboa e cada desembarque de passageiro nos terminais de navios de cruzeiro localizados no ML.

Face ao exposto, a obrigação de entrega da taxa reporta-se à data da dormida e/ou do desembarque, e não à data do efetivo pagamento da taxa pelo sujeito passivo (turista).

Isto implica que, caso o turista se recuse a pagar, no imediato, a taxa ou caso o pagamento seja realizado em momento posterior àquele em que ocorre a prestação do serviço, seja o hoteleiro, a concessionária do serviço público aeroportuário de apoio à aviação civil ou a entidade que explora o terminal de navios de cruzeiro a adiantar o valor da taxa até ao último dia do mês seguinte àquele a que respeitam as operações sujeitas.

Tal adiantamento ocorrerá ainda nas situações em que o pagamento da taxa não se realize na data da operação sujeita à tributação, e caso se verifique um situação de insolvência do operador turístico que fez as reservas da estada, do voo ou do embarque.<sup>113</sup>

Assim sendo, a concessionária do serviço público aeroportuário de apoio à aviação civil ou a entidade que explora o terminal de navios de cruzeiro tem a obrigação de cobrar e, para além disso, garantir o pagamento da taxa. Parece-nos, assim, que estamos perante a criação de um regime de responsabilidade por dívidas tributárias de outrem, que deveria ser objeto de previsão legal (formal) – o que não é o caso.

#### **4.7. O enquadramento do acordo do Município de Lisboa com a ANA**

O acordo do ML com a ANA suscita-nos diversas questões, não esclarecidas porventura devido ao desconhecimento dos termos do protocolo. Não obstante, e tendo em consideração a informação que se conhece acerca desse protocolo, não hesitamos em elencar essas questões.

Em primeiro lugar, cumpre referir que, no âmbito do protocolo, a ANA responsabiliza-se pela entrega das receitas da taxa de chegada por via aérea, *“independentemente de o mecanismo de cobrança estar ou não montado.”*<sup>114</sup>

Isto resulta do facto de a ANA, não tendo qualquer relação financeira direta com os passageiros (turistas), ter de envolver as companhias aéreas como forma de proceder à cobrança da taxa.

Contudo, e tal como referiu o Presidente da ANA, as companhias aéreas *“mostraram-se indisponíveis para colaborar, referindo a sua intenção de impugnar qualquer débito que lhes fosse feito a esse título”*, optando a ANA por celebrar o protocolo com o ML, apesar da impossibilidade reconhecida em fazer previsões de passageiros que cheguem a Lisboa e se enquadrem no âmbito da incidência pessoal da referida taxa.

---

<sup>113</sup> *“Parecer da Associação Hotelaria de Portugal...”*, cit., p. 7.

<sup>114</sup> *“Taxa de chegada por via aérea”*, nota distribuída pelo Presidente da ANA, Jorge Ponce de Leão, na audição em sede de Comissão de Economia e Obras Públicas, disponível em [www.parlamento.pt](http://www.parlamento.pt) (25-11-2015).

Em segundo lugar, cumpre referir que a triagem física a realizar de todos os passageiros que diariamente desembarquem no aeroporto, para apuramento do respetivo preenchimento, ou não, das condições previstas no RGTPORML, leva-nos a questionar a eventual legitimidade, oportunidade e conveniência da inquirição a todos os passageiros da respetiva residência, da natureza da viagem e do destino turístico.

Essa triagem constitui um ponto de estrangulamento significativo da circulação de todos os passageiros que chegam ao aeroporto, em particular dos passageiros naturais ou residentes de países pertencentes a países do espaço Schengen.

Em terceiro lugar, a possibilidade de, tendo em consideração o disposto no n.º 2 do art.º 75.º, a contraprestação tributária ser exigida a pessoa diferente do sujeito passivo, leva-nos a questionar se estamos perante o recurso à figura da substituição tributária.

A substituição tributária verifica-se sempre que, por imposição legal, a prestação tributária for exigida a pessoa diferente do sujeito passivo, de acordo com o n.º 1 do art.º 20.º da LGT.

Decorre daqui que a figura da substituição tributária está sujeita ao princípio da legalidade – art.º 8.º, n.º 2, al. b) da LGT. Sucede que, relativamente às taxas das autarquias locais, não se encontra regulamentada por lei a figura da substituição tributária, não se tratando, portanto, o protocolo celebrado entre o ML e a ANA de um caso de substituição fiscal, por não ter previsão legal, não sendo admitida legalmente.

Assim sendo, parece-nos que o acordo consubstancia uma espécie de concessão, à imagem do que acontece, por exemplo, nas concessões das autoestradas.

## Conclusões

1. Sendo inegável que o ML investe um orçamento significativo na melhoria do espaço urbano, tendo em vista assegurar uma melhor experiência de fruição pelos munícipes e pelos turistas que visitam todos os anos a cidade, não existe especial relação bilateral e concreta entre o investimento público e o passageiro do navio de cruzeiro que desembarque, o passageiro de avião que aterre ou hóspede que pernoite em Lisboa.
2. Na “taxa municipal turística”, o serviço público é prestado e os bens públicos disponibilizados a todos os que frequentam o concelho de Lisboa e não, apenas, aos turistas, motivo pelo qual está posta em causa a bilateralidade, visto que a prestação administrativa se torna apenas possível ou eventual.
3. A denominada “taxa municipal turística”, nas suas vertentes de “taxa de dormida” e de “taxa de chegada por via aérea ou marítima” não se trata, verdadeiramente, de uma taxa, mas de um imposto, visto que dela não decorre a bilateralidade, requisito essencial para a legítima criação de taxas.
4. Conceber que cabem no conceito de taxa quaisquer condutas administrativas de que resulte um benefício para o particular, sem que corresponda verdadeiramente a uma prestação efetiva, é descaracterizar o conceito de taxa, destruindo o sinalagma e impedindo a exigibilidade.
5. O RGTPORML carece de nulidade, em virtude de não existir uma fundamentação económico-financeira consistente, que faça referência aos custos diretos e indiretos, aos encargos financeiros e às amortizações inerentes à contraprestação pública, assim como aos futuros investimentos realizados ou a realizar.
6. A “taxa municipal turística”, não tendo carácter sinalagmático, deve ser considerada um imposto. Assim, existe inconstitucionalidade orgânica, visto que a criação de impostos é da competência legislativa reservada da Assembleia da República.
7. A “taxa de chegada por via aérea e marítima”, ao excepcionar apenas os sujeitos com residência fiscal em Portugal, restringe o direito à livre circulação de pessoas na Europa.
8. A não previsão legal da afetação das receitas a obter com a taxa ao Fundo de Desenvolvimento Turístico de Lisboa parece-nos violar o princípio da não consignação das receitas.
9. Ficam por responder, por falta de informação pública, as dúvidas existentes relativamente ao acordo assinado entre o ML e a ANA.

**Anexo I**

Principais diferenças entre impostos e taxas

	<b>IMPOSTOS</b>	<b>TAXAS</b>
Prestação	Eventual	Efetiva
Contraprestação	Genérica	Individual, específica e exigível
Caráter	Não sinalagmático e unilateral	Sinalagmático e bilateral
Sujeito passivo	Todos ou certa categoria de contribuintes	Particulares ou entidades que beneficiam de ou provocam uma prestação pública específica
Aferição	Com base no princípio da capacidade contributiva	Com base nos princípios da equivalência e da proporcionalidade

**Anexo II**

Principais diferenças entre impostos, taxas e contribuições especiais

	<b>IMPOSTOS</b>	<b>TAXAS</b>	<b>CONTRIBUIÇÕES ESPECIAIS</b>
Prestação	Eventual	Efetiva	Reflexa ou presumida
Contraprestação	Genérica	Individual, específica e exigível	Específica e exigível
Carácter	Não sinalagmático e unilateral	Sinalagmático e bilateral	Sinalagmático e bilateral
Sujeito passivo	Todos ou certa categoria de contribuintes	Particulares ou entidades que beneficiam de ou provocam uma prestação pública específica	Grupo homogéneo de particulares ou entidades
Aferição	Com base no princípio da capacidade contributiva	Com base nos princípios da equivalência e da proporcionalidade	Com base na valorização do benefício e na probabilidade do seu aproveitamento

**Anexo III**Custos totais com a atividade turística no Município de Lisboa<sup>115</sup>

<b>Área de atividade</b>	<b>Montante (em milhões de Euros)</b>
Espaço público	7,2
Serviços urbanos	6,0
Dinamização da cidade	4,1
Cultura	3,1
<b>Total</b>	<b>20,4</b>

<sup>115</sup> Fonte: Relatório de Fundamentação Económica e Financeira, ob. cit., p. 40. – “Para o cálculo dos custos foram usados os dados históricos dos exercícios de 2011, 2012 e 2013 relacionados com o exercício da atividade turística. Os custos diretos foram apurados com base numa relação de custos afetos à função Turismo, adotando um critério que tem por base o pressuposto da utilização de recursos comuns a esta função, de forma proporcional ao dispêndio de recursos com o ato ou operação específica de utilização turística. Deste modo, obteve-se um total de despesa associada à área do turismo de 20,46M€, distribuída pelas diversas rubricas (...).”

#### **Anexo IV**

##### Caracterização da taxa de dormida

<b>Taxa de dormida</b>	
Incidência pessoal	Hóspede com idade superior a 13 anos
Incidência real	Pernoita num empreendimento turístico ou alojamento local situado em Lisboa
Beneficiário	Município de Lisboa
Montante	1€/noite, até ao limite de 7 noites <sup>116</sup>

---

<sup>116</sup> De acordo com o Município de Lisboa, a receita estimada ao lançamento desta taxa será, a partir de 2016, de €7.242.507.

### **Anexo V**

#### Caracterização da taxa de chegada

<b>Taxa de chegada</b>	
Incidência pessoal	Passageiro sem residência fiscal em Portugal
Incidência real	Desembarque no Aeroporto Internacional de Lisboa ou nos terminais de navios de cruzeiro localizados no Município de Lisboa
Beneficiário	Município de Lisboa
Montante	1€/entrada <sup>117</sup>

---

<sup>117</sup> De acordo com o Município de Lisboa, a receita estimada ao lançamento desta taxa será, a partir de 2016, de €6.500.000 para a taxa de chegada por via aérea e de €500.000 para a taxa de chegada por via marítima.

## **Jurisprudência Consultada**

(por tribunal e ordem cronológica)

### **Acórdãos do TC**

- Acórdão n.º 277/86
- Acórdão n.º 205/87
- Acórdão n.º 461/87
- Acórdão n.º 76/88
- Acórdão n.º 67/90
- Acórdão n.º 640/95
- Acórdão n.º 1108/96
- Acórdão n.º 1140/96
- Acórdão n.º 558/98
- Acórdão n.º 410/2000
- Acórdão n.º 115/2002
- Acórdão n.º 143/2002
- Acórdão n.º 274/2004
- Acórdão n.º 68/2007
- Acórdão n.º 227/2007
- Acórdão n.º 258/2008

### **Acórdãos do STA**

- Acórdão do STA, de 10-02-1983
- Acórdão do STA, de 04-02-1998

## Bibliografia

- ALMEIDA, Aníbal, *“Estudos de Direito Tributário”*, Coimbra, 1996
- AMORIM, Margarida Osório de, *“A Guerra dos Tronos: empreendimentos versus alojamento no reino do turismo”*, in *Vida Judiciária*, julho/agosto 2015
- BASTOS, J. Xavier de e XAVIER, A. Lobo, *“Ainda a distinção entre taxa e imposto: a inconstitucionalidade dos emolumentos notariais e registrais devidos pela constituição de sociedades e pelas modificações dos respetivos contratos”*, RDES, ano XXXVI, janeiro-setembro, 1994
- CAMPOS, Diogo Leite de, CAMPOS, Mónica Leite de, in *“Direito Tributário”*, 1996, Almedina
- CANOTILHO, J. J. Gomes e MOREIRA, Vital, *“Constituição da República Portuguesa Anotada”*, vol. I, 4.<sup>a</sup> ed. revista, Coimbra, 2007
- CARLOS, Américo Braz, *“Os Impostos: Teoria Geral”*, Coimbra, 2006
- CORTE-REAL, Carlos Pamplona, *“Curso de direito fiscal”*, vol. I, Lisboa, 1982
- COSTA, José Manuel Cardoso da, *“O enquadramento constitucional do Direito dos Impostos em Portugal: a jurisprudência do Tribunal Constitucional”*, in *Perspetivas constitucionais. Nos vinte anos da Constituição de 1976*, Separata do Volume II, Coimbra, 1997
- COSTA, José Manuel Cardoso da, *“Curso de Direito Fiscal”*, Coimbra, 1979
- FERREIRA, Eduardo Paz, *“Ainda a propósito da distinção entre impostos e taxas: o caso da taxa municipal devida pela realização de infra-estruturas urbanísticas”*, in *“Ciência e Técnica Fiscal”*, n.º 380
- FERREIRA, Rogério M. Fernandes, GONÇALVES, Mónica Respício, ARCHER, Miguel Afonso, GOMES, Francisca de Landerset, *“A Taxa Municipal de Protecção Civil”*, newsletter n.º 45/15, disponível em [http://www.rffadvogados.com/xms/files/KNOW\\_HOW/Newsletters/2015/11\\_-\\_Novembro/A\\_Taxa\\_Municipal\\_de\\_Proteccao\\_Civil.pdf](http://www.rffadvogados.com/xms/files/KNOW_HOW/Newsletters/2015/11_-_Novembro/A_Taxa_Municipal_de_Proteccao_Civil.pdf) (25-11-2105)
- FIGUEIREDO, José Miguel, *“A taxa municipal turística de Lisboa – a outra face da moeda”*, disponível em <http://www.publico.pt/notícia/a-taxa-municipal-turística-de-Lisboa--a-outra-face-da-moeda> (25-11-2015)
- FRANCO, António de Sousa *“Finanças públicas e direito financeiro”*, 4.<sup>a</sup> ed., vol. II, Almedina, Coimbra, 1992
- FRANCO, António de Sousa, *“Finanças do Sector Público, Introdução aos Subsectores Institucionais”*, Aditamento de Atualização, AAFDL, Reimpressão, 2003
- GOMES, Nuno Sá, *“Lições de Direito Fiscal”*, I Volume, 1984, in *Cadernos de Ciência e Técnica Fiscal*, n.º 133
- JORGE, Pessoa, *“Curso de Direito Fiscal”*, policop., Lisboa, 1964

- LOBO, Carlos Baptista, “*Reflexões sobre a (necessária) equivalência económica das taxas*”, in Estudos Jurídicos e Económicos em Homenagem ao Prof. Doutor António de Sousa Franco, Coimbra Editora, 2006
- MARCOS, António, “*As taxas municipais e o princípio da legalidade fiscal*”, in FISCO, n.ºs 74/75
- MARTINEZ, Pedro Soares, “*Direito Fiscal*”, 9.ª ed., Coimbra
- NABAIS, Casalta, “*O dever fundamental de pagar impostos*”, Coimbra, 1998
- NABAIS, Casalta, “*Jurisprudência do Tribunal Constitucional em matéria fiscal*”, Estudos sobre a jurisprudência do Tribunal Constitucional, B.F.D.U.C. n.º 69 (1993)
- NABAIS, Casalta, “*Estudos de Direito Fiscal: por um Estado Fiscal suportável*”, Almedina, 2005
- NABAIS, Casalta, “*Direito fiscal*”, 3ª ed., Almedina
- OLIVEIRA, Camilo Cimourdain de, “*Lições de direito fiscal*”, Porto, 1997, 6.ª ed.
- PEREIRA, Henrique Freitas, “*Fiscalidade*”, Coimbra, 2005
- PRIMAZ, Miguel, “*As Garantias Tributárias no Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais*”, in Direito Regional e Local, 04, outubro-dezembro 2008, Cejur e NEDAL
- REBELO, Marcelo Rebelo de, parecer elaborado em 25 de março de 2011, acerca da constitucionalidade de taxas de criação municipal respeitantes a dícticos e anúncios implantados ou afixados nas fachadas dos estabelecimentos de propriedade privada, disponível em [http://www.aecm.pt/uploads\\_newsletters/Parecer%20sobre%20taxas.pdf](http://www.aecm.pt/uploads_newsletters/Parecer%20sobre%20taxas.pdf)
- REBELO, Marta, “*As Taxas Municipais e a Expansibilidade das Receitas Próprias das Autarquias Locais*”, in Separata da Revista de Administração Local, n.º 204, Lisboa, 2004
- Recomendação do Provedor de Justiça n.º 12/A/2003, disponível em [www.provedor-jus.pt](http://www.provedor-jus.pt)
- RIBEIRO, J. J. Teixeira, “*Noção Jurídica de Taxa*”, in RLJ, ano 117º, n.º 3727
- RIBEIRO J. J. Teixeira, “*Lições de finanças públicas*”, 5.ª ed., refundida e actualizada, Coimbra, 1995
- ROCHA, Joaquim Freitas da, “*Direito Financeiro Local (Finanças Locais)*”, 2.ª ed., Coimbra Editora, dezembro 2014
- RODRIGUES, Rodrigues, “*Para uma Reforma do Sistema Financeiro e Fiscal do Urbanismo em Portugal - O Sistema Financeiro e Fiscal do Urbanismo*” – Actas do 1.º Colóquio Internacional, Coimbra, 2002
- SANCHES, J. L. Saldanha, “*Manual de Direito Fiscal*”, 2.ª ed., Coimbra Editora, 2002

- SANCHES, J. L. Saldanha, “*Poderes Tributários dos Municípios e Legislação Ordinária*”, Fiscalidade, n.º 6
- SILVA, Suzana Tavares, “*As taxas e a coerência do sistema tributário*”, 2.ª ed., Cejur, Coimbra Editora, 2013
- TEIXEIRA, António Braz, “*Princípios de Direito Fiscal*”, vol. I, 3.ª ed., atualizada e revista, Coimbra, 1985
- TORRES, Carlos, “*Direito do Turismo: algumas questões da actualidade*”, in Vida Judiciária, julho/agosto 2015
- VASQUES, Sérgio, “*O Princípio da Equivalência como Critério da Igualdade Tributária*”, Almedina, janeiro, 2008
- VASQUES, Sérgio, “*Regime das Taxas Locais. Introdução e comentário*”, 2008, Almedina
- VASQUES, Sérgio, “*Taxas de Saneamento ad valorem – anotação ao Acórdão n.º 68/2007, do Tribunal Constitucional*”, in Fiscalidade, 28.
- XAVIER, Alberto, “*Manual de Direito Fiscal*”, vol. I, Lisboa, 1981

#### Na WEB

- “Taxa de chegada por via aérea”, nota distribuída pelo Presidente da ANA, Jorge Ponce de Leão, na audição em sede de Comissão de Economia e Obras Públicas, [www.app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c324679626d56304c334e706447567a4c31684a5355786c5a793944543030764e6b4e46543141765247396a6457316c626e52766330466a64476c32615752685a4756446232317063334e68627938775954426c4e6d4e6b4d5330774d4745784c54526a4d6d4574596a4d7a4f53316c5957526a59574a6c596d4d304d6d59756347526d&fich=0a0e6cd1-00a1-4c2a-b339-eadcabebc42f.pdf&Inline=true](http://www.app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c324679626d56304c334e706447567a4c31684a5355786c5a793944543030764e6b4e46543141765247396a6457316c626e52766330466a64476c32615752685a4756446232317063334e68627938775954426c4e6d4e6b4d5330774d4745784c54526a4d6d4574596a4d7a4f53316c5957526a59574a6c596d4d304d6d59756347526d&fich=0a0e6cd1-00a1-4c2a-b339-eadcabebc42f.pdf&Inline=true) (25-11-2015)
- Relatório de fundamentação económica e financeira, pp. 38-41, [www.am-lisboa.pt/documentos/1418220887N8eTT9mb9Ee43FO7.pdf](http://www.am-lisboa.pt/documentos/1418220887N8eTT9mb9Ee43FO7.pdf) (25-11-2015)
- “Dormir em Aveiro: turistas passam a pagar taxa de 1 euro”, [www.tvi24.iol.pt/economia/dinheiro-pessoal/dormir-em-aveiro-turistas-passam-a-pagar-taxa-de-1-euro](http://www.tvi24.iol.pt/economia/dinheiro-pessoal/dormir-em-aveiro-turistas-passam-a-pagar-taxa-de-1-euro) (11-11-2015)
- “Lisboa não inventou nada. Há taxas e taxinhas de turismo à volta do mundo”, [www.rr.sapo.pt/informacao\\_detalhe.aspx?did=168440](http://www.rr.sapo.pt/informacao_detalhe.aspx?did=168440) (11-11-2015)
- “Parecer da Associação Hotelaria de Portugal em sede de discussão das propostas da CML – proposta n.º 729/2014: proposta de criação da taxa municipal turística”, de 3 de dezembro de 2014, p. 5, [www.am-lisboa.pt/documentos/141837988004sOI5fj4Ga31KR8.pdf](http://www.am-lisboa.pt/documentos/141837988004sOI5fj4Ga31KR8.pdf) (25-11-2015)
- “Participação no âmbito da discussão pública da criação da Taxa Municipal Turística e do Fundo de Desenvolvimento Turístico”, [www.am-lisboa.pt/documentos/141837988004sOI5fj4Ga31KR8.pdf](http://www.am-lisboa.pt/documentos/141837988004sOI5fj4Ga31KR8.pdf) (25-11-2015)

- “Contributo da APL-Administração do Porto de Lisboa, S.A., acerca do projeto de alteração ao RGTPORML (consulta pública)”, [www.am-lisboa.pt/documentos/141837988004sOI5fj4Ga31KR8.pdf](http://www.am-lisboa.pt/documentos/141837988004sOI5fj4Ga31KR8.pdf) (25-11-2015)
- Carta enviada ao Presidente da CML, intitulada “Taxa municipal turística proposta pela Câmara Municipal de Lisboa”, [www.am-lisboa.pt/documentos/141837988004sOI5fj4Ga31KR8.pdf](http://www.am-lisboa.pt/documentos/141837988004sOI5fj4Ga31KR8.pdf) (25-11-2015)
- “Protocolo sobre a taxa de chegada por via aérea assinado entre o Município de Lisboa e a ANA”, [www.cm-lisboa.pt/noticias/detalhe/article/protocolo-sobre-a-taxa-de-chegada-por-via-aerea-assinado-entre-o-municipio-de-lisboa-e-a-ana](http://www.cm-lisboa.pt/noticias/detalhe/article/protocolo-sobre-a-taxa-de-chegada-por-via-aerea-assinado-entre-o-municipio-de-lisboa-e-a-ana) (16-11-2015)
- “Pires de Lima que conhecer acordo entre a Câmara de Lisboa e ANA”, [www.dn.pt/portugal/interior/pires-de-lima-quer-conhecer-acordo-entre-camara-de-lisboa-e-ana-4498948.html](http://www.dn.pt/portugal/interior/pires-de-lima-quer-conhecer-acordo-entre-camara-de-lisboa-e-ana-4498948.html) (25-11-2015)
- “Posição da Confederação do Turismo de Portugal, em relação ao projeto de alteração do regulamento geral das taxas, preços e outras receitas do Município de Lisboa”, [www.am-lisboa.pt/documentos/141837988004sOI5fj4Ga31KR8.pdf](http://www.am-lisboa.pt/documentos/141837988004sOI5fj4Ga31KR8.pdf) (25-11-2015)
- “Taxa de chegada por via aérea”, nota distribuída pelo Presidente da ANA, Jorge Ponce de Leão, na audição em sede de Comissão de Economia e Obras Públicas, [www.parlamento.pt](http://www.parlamento.pt) (25-11-2015)