

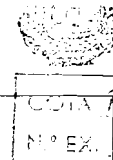
FISCO

Director: J. L. SALDANHA SANCHES ■ Coordenação: J. MAGALHÃES CORREIA, RUI BARREIRA, CARLOS BERNARDES (COOPERS & LYBRAND), CARLOS LOUREIRO (ARTHUR ANDERSEN)

Redacção: Ana Paula Dourado (FDL), António Lobo Xavier (FDC), Afrânio Correia (DGC), Carlos Lobo (FDL), Clotilde Celorico Palma (IGF), Fernando Castro Silva (BI & C), Francisco Sousa Câmara (Morais Leitão, Galvão Teles e Associados), Joaquim Silvério Matos (DGC), J. Costa Santos (FDL), J. Gomes Santos (ISH/G/CFE), J. Xavier de Basto (Prof. VEC), Luís Oliveira (Coopers & Lybrand), Leonel Carvelo de Freitas (DGC), Manuel António Pita (FDL/ISCTE), Manuel Faustino (DGC), Margarida Mesquita Palha (UCP, CEF), M. Eduarda Azevedo (FDL/CEF), Maria Odete Oliveira (DGC), Maria dos Prazeres Louisa (CFE), Mário Alexandre (CFE), Miguel Teixeira de Abreu (Abreu, Cardigos & Associados), Ricardo Sá Fernandes (FDL, advogado), Rogério Pereira Rodrigues (ISCTE/CMVM), Rui Duarte Morais (UCP), Rui Pinto Duarte (advogado), Sérgio Vasques (FDL), Severino Duarte (DGC), Vasco Valdez Matias (GF/ISCAL)

TRADIÇÃO: Teresa Curvelo ■ PROPRIEDADE: LEX ■ SEDE: Av. de Berna, n.º 31, r/c Esq., 1050 Lisboa, Telex: 793 15 85 / 793 18 56, Fax: 796 07 47 ■ LIVRARIA: Avenida Poeta Mistral, 21, 21-A, 1050 Lisboa, Telef: 795 04 08, Fax: 796 07 47

Assinatura por 12 números Esc.: 15 800\$00, Macau e Estrangeiro Esc.: 27 500\$00 ■ Pedidos de assinaturas a: LEX, Av. de Berna, n.º 31, r/c Esq., 1050 Lisboa ■ As opiniões expostas nos trabalhos são da exclusiva responsabilidade dos seus autores. ■ IMPRESSÃO E ACABAMENTO: Tipografia Louisanense, Lda. ■ Depósito legal n.º 56517/92



SUMÁRIO

Nota de Abertura	2
Que papel para os métodos indiciários?	
Doutrina	3
ADELAIDE PASSOS	
O Acordo de dupla tributação entre Portugal e os Estados Unidos. A tributação das Sociedades	
Doutrina	27
SÉRGIO VASQUES	
O dever de fundamentação na jurisprudência tributária	
Doutrina	41
DUARTE GALHARDAS	
A tributação em sede de imposto sobre o rendimento dos regimes complementares de segurança social	
Conferência	55
RUI PINTO DUARTE	
A subcapitalização das sociedades no direito comercial	
Conferência	65
MARIA DOS PRAZERES LOUSA	
Comunicação: novo regime fiscal da subcapitalização de empresas	
Conferência	75
MANUEL ANSELMO TORRES	
Alcance do novo regime fiscal da subcapitalização de empresas	
Jurisprudência	87
J. L. SALDANHA SANCHES	
Imposto, taxa e quantificação de encargos	
Notas	123
J. L. SALDANHA SANCHES	
OGE 96: Notas sobre a autorização legislativa sobre os métodos indiciários	

**IMPOSTO, TAXA E QUANTIFICAÇÃO
DE ENCARGOS**

**ACÓRDÃO Nº 640/95
DE 15 DE NOVEMBRO DE 1995**

PROCESSO Nº 286/94

Plenário
Cons. Ribeiro Mendes

Acordam no plenário do Tribunal Constitucional

I

1. Em 1 de Julho de 1994, deu entrada na secretaria do Tribunal Constitucional um pedido de fiscalização sucessiva da constitucionalidade da Portaria nº 351/94, de 3 de Junho, subscrito por vinte e cinco Deputados do Partido Socialista.

2. Segundo o requerimento referido, o nº 1º da Portaria nº 351/94, de 3 de Junho, diploma que estabelece os novos montantes das portagens a cobrar pela utilização da ponte sobre o Tejo, violaria “o princípio da proibição do arbítrio - que decorre da própria ideia de Estado de Direito Democrático, estabelecido no artigo 2º da C. R. P. - o princípio da adequação e o princípio da igualdade perante os encargos públicos, como afloramento específico do princípio da igualdade, estabelecido no artigo 13º da C.R.P.. Da fundamentação e dos critérios invocados para a actualização das portagens resulta ainda que estamos perante algo que não se configura já como uma «taxa», mas como um verdadeiro «imposto», pelo que a sua aprovação pelo Governo sem autorização da Assembleia da República viola o nº 1, alínea i), do artigo 168º da C.R.P., consubstanciando um vício de inconstitucionalidade orgânica” (a fls. 4 dos autos).

Transcreve-se a fundamentação do pedido:

“1. O critério do ajustamento de preços da portagem operado pela Portaria nº 351/94, de 3 de Junho, não foi o da actualização de contrapartida de um serviço.

mas, como foi expressamente afirmado pelo Senhor Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, o actual e os futuros ajustamentos baseiam-se na necessidade de equiparar a prazo os preços das portagens da actual ponte sobre o Tejo e da futura ponte, a construir entre Sacavém e Samouco;

2. Dos estudos técnicos e de declaração do Senhor Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações depreende-se que a nova ponte, a construir entre Sacavém e Samouco, vai ter como função principal encaminhar o tráfego rodoviário do eixo Norte/Sul, tendo, por isso, um impacto reduzido (cerca de 20%) na diversificação do tráfego da ponte já existente; o serviço a prestar pela nova ponte não vai pois aproveitar aos utentes da ponte já existente;

3. O faseamento do aumento das portagens da ponte actual e os seus montantes são determinados pela exigência de rentabilização da exploração da nova ponte, cuja construção será financiada por um consórcio privado, que rentabilizará o investimento através da obtenção em concessão da ponte já construída e da ponte a construir; o esquema de aumento progressivo das portagens de ponte actual foi estabelecido, pois, para viabilizar economicamente a construção e exploração da ponte a construir entre Sacavém e Samouco;

4. Assim sendo, o critério de ajustamento que está na base da Portaria n.º 351/94, de 3 Junho, não decorre nem do valor do serviço prestado nem de uma ideia de justa distribuição dos encargos públicos o que leva a ter de se considerar que estamos perante um autêntico imposto, uma vez que se perde a ideia de «contrapartida específica», confirmada pela possibilidade de o produto das portagens não reverter exclusivamente para a gestão e administração da Ponte 25 de Abril e para a Junta Autónoma das Estradas;

5. Foi precisamente pelo facto de os utentes considerarem que o critério não se baseia nem no valor do serviço prestado nem numa ideia de justa distribuição dos encargos públicos que se criou um vasto movimento de desobediência civil e de resistência ao pagamento das portagens;

6. Movimento que obrigou o próprio Governo a recuar na aplicação da Portaria e a prometer introduzir derrogações em relação à obrigatoriedade de pagamento dos novos montantes.” (a fls. 3-4 dos autos)

Os Deputados requerentes solicitaram a apreciação e julgamento do respectivo pedido “com carácter de máxima urgência”, invocando que a tentativa de cobrança dos novos montantes das portagens “deu azo a repetidos actos de resistência” e que o julgamento da questão se reveste de importância para se determinar, nomeadamente, “se relativamente a esses actos ocorre a causa de exclusão de ilicitude estabelecida no artigo 21.º da C.R.P. e também se, nos casos de recusa de pagamento, se verifica a causa de justificação prevista no n.º 3 do artigo 106.º da C.R.P.” (*ibidem*).

3. Foi ordenada a notificação do Primeiro-Ministro, nos termos e para os efeitos dos arts. 54.º e 55.º, n.º 3, da Lei do Tribunal Constitucional, por despacho do presidente deste último Tribunal, proferido em 11 de Julho de 1994 (a fls. 7 dos autos).

Em 16 de Setembro de 1994, deu entrada na secretaria do Tribunal Constitucional a resposta subscrita pelo Primeiro-Ministro, acompanhada da fotocópia de um excerto de uma obra publicada em língua inglesa sobre economia e política de transportes, de um parecer jurídico da autoria do Professor Doutor José Joaquim Teixeira Ribeiro e de um parecer económico da autoria do Professor Doutor António Soares Pinto Barbosa (fls. 8 a 77 dos autos). Nessa resposta, sustenta-se a plena conformidade constitucional das normas da impugnada portaria.

A resposta do Primeiro-Ministro contém as seguintes conclusões:

- Conclusões quanto à subsistência do pedido

“A) Porque da acumulação de eventuais inconstitucionalidades materiais não resulta uma inconstitucionalidade orgânica, o pedido foi entendido como alternativo: caso não fosse reconhecida a inconstitucionalidade orgânica, decorrente da classificação dos «preços das portagens» (é uma expressão do pedido) como «impostos», ainda se poderia tentar formular um juízo de inconstitucionalidade sobre eles, enquanto taxas.

B) Porém, se se admite que uma realidade duradouramente incontroversa sob o ponto de vista jurídico-constitucional se torna, a partir de certo momento, duvidosa, é porque se está a admitir que o decurso do tempo - ou uma intervenção relevante - podem alterar a sua natureza.

Mesmo deixando de lado que o que esta formulação plausível envolve é a tese da metamorfose das taxas em impostos pela mera passagem do tempo - ou pela variação do seu quantitativo - resta concluir que, por identidade de razão, o inverso também pode ocorrer. Logo, qualquer conclusão a que se chegue só é válida até à alteração do quadro regulamentar das portagens operada pela Portaria n.º 735-A/94, de 12 de Agosto.

C) Tendo o sistema de «preços de portagem» (expressão do pedido), previsto na Portaria em causa, sido alterado escassas semanas depois de ter sido aprovado - e tendo estado suspenso durante a maior parte do tempo intermédio - o juízo a que esse venerando Tribunal é chamado, incidindo apenas sobre o sistema original, não pode já produzir efeitos úteis relevantes, na medida em que, em qualquer caso, os efeitos já produzidos teriam de ser salvaguardados.

D) Admitindo, alternativamente, e em mera tese, que as subsequentes alterações da regulamentação fixada pela Portaria n.º 351/94 são indiferentes, por esta estar viciada de inconstitucionalidade orgânica, o que se não concede nem concebe, teria de se concluir estarmos perante uma inconstitucionalidade indirecta, que o Tribunal repetidamente entendeu não lhe caber declarar.

E) E, mesmo considerando que a verdadeira essência do problema não é tanto a inconstitucionalidade suscitada ser directa ou indirecta, mas sim o ser, ou não, «autónoma e principal» (cfr. Gomes Canotilho, Direito Constitucional, 5.ª Edição, Coimbra, 1991, p. 1076), sempre teria de se reconhecer que a única fonte da eventual desconformidade constitucional - o artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 265-A/92 (aliás não contestado e, portanto, beneficiando de presunção de constitucionalidade) - está processualmente eximido de apreciação pelo Tribunal, pelo que, também por esta via, se haveria de concluir no sentido de não conhecimento do pedido.”

- Conclusões quanto à natureza da contrapartida

“Se se entender que o pedido deve ser conhecido, então:

F) A portagem paga na ponte sobre o Tejo é a contrapartida da utilização, com um veículo automóvel, de um bem semipúblico.

G) Ainda que a generalidade dos bens do domínio público de uso comum seja de utilização gratuita, isso não corresponde a um dever-ser que obrigue a justificar as excepções. O que acontece é que há razões diversas para que uma mais generalizada aplicação do princípio do benefício não ocorra.

H) O pagamento de portagens em pontes é um exemplo de escola; o seu montante pode ser ligado aos custos marginais de curto ou de longo prazo. Neste último caso,

a consideração dos custos de reposição adita uma componente aos custos marginais. Tal justifica o pagamento de uma taxa, necessariamente muito acima do custo marginal. Porém, mesmo no caso de se considerarem só os custos marginais de curto prazo, a cobrança de uma taxa justifica-se sobremaneira quando ocorram fenómenos de congestionamento, devendo aquela ser tanto mais elevada quanto maior for o congestionamento.”

- Conclusões quanto à natureza das portagens

“I) A cada passagem de um veículo na ponte corresponde um benefício resultante da utilização de um bem semipúblico. A cada par de passagens em sentidos inversos corresponde um pagamento. Logo, os utentes da actual ponte pagam os benefícios contemporâneos resultantes da utilização da ponte e não quaisquer benefícios futuros, sejam estes directos (decorrentes da existência de alternativas) ou indirectos (decorrentes da diminuição da concentração da procuras.

J) Se a contraprestação específica nunca se alterou, as justificações reais ou aparentes para o que cobrar, como cobrar e quantocobrar foram variando (do “custeio dos encargos de financiamento e das despesas de conservação e exploração da obra”, ao enquadramento na “política de rendimentos e de preços”, passando pela não diminuição de receitas ao Estado).

L) Ora há uma falácia evidente em procurar, para cada aumento da taxa, uma contrapartida diferente da que se estabelecia antes. Se assim fosse, qualquer aumento teria de ter uma contrapartida específica - e, nessa lógica, existiria um somatório de diferentes taxas em cada valor actualizado.

M) Até em comparação com a actualização das taxas estabelecidas em 1966 para as classes extremas (correspondentes, a preços de 1991, a 763\$00 e 7.640\$00, a pretensão de que a Portaria nº 351/94, de 3 de Junho, excedeu os limites de fixação de taxas e configura um imposto e absolutamente irrazoável”. (a fls. 29-30, 40-41 dos autos)

II

4. Descritos os termos do requerimento aos Deputados do Partido Socialista e sumariada a resposta ao Primeiro-Ministro, importa começar por apreciar uma questão prévia suscitada por este último, a saber, a falta de interesse no conhecimento do pedido, decorrente da alegada insubsistência em vigor da Portaria nº 351/94, de 3 de Junho.

Para tal, dever-se-ia fixar com rigor, antes de tudo, o objecto do pedido.

5. A Portaria nº 351/94, de 3 de Junho, foi publicada com o intuito, confessado no respectivo preâmbulo, de realizar o “ajustamento das taxas de portagens em vigor na ponte sobre o Tejo, fixadas pela Portaria nº 1089-H/92, de 26 de Novembro”.

Tal portaria foi publicada ao abrigo do art. 3º do Decreto-Lei nº 265-A, de 26 de Novembro, e dispõe o seguinte:

“1º As portagens a cobrar pela utilização da ponte sobre o Tejo são as seguintes, incluindo o IVA:

- Classe 1 - 150\$00;
- Classe 2 - 370\$00
- Classe 3 - 550\$00
- Classe 4 - 720\$00

2º É revogado o nº 1º da Portaria nº 1089-A/92, de 26 de Novembro.

3º A presente portaria entra em vigor no dia imediato ao da sua publicação.”

Resulta do texto agora transcrito que o pedido de fiscalização abstracta de constitucionalidade tem como objecto apenas o nº 1º desta portaria, disposição que fixa os novos valores das portagens, referentes às diferentes classes de veículos automóveis (o nº 2º limita-se a revogar o preceito que fixava anteriormente as taxas, ao passo que o nº 3º estabelece a data da entrada em vigor do novo regime de taxas de portagem).

6. Face à contestação dos utentes referida no requerimento subscrito pelos Deputados do Partido Socialista, o Governo iniciou “o estudo de um regime especial de pagamento das portagens para os utilizadores habituais” (preâmbulo da Portaria nº 463-A/94, de 30 de Junho). Veio, assim, a determinar a suspensão da cobrança de portagens na Ponte 25 de Abril “durante o mês de Julho de 1994” (nº 1º da Portaria nº 463-A/94), “atendendo aos interesses” dos utilizadores habituais. Para além da isenção de pagamento durante o mês de Julho, manteve-se a isenção de cobrança durante o mês de Agosto de 1994, por força do disposto no nº 4º da Portaria nº 1089-A/92, de 26 de Novembro.

Em 12 de Agosto de 1994, foi publicada a Portaria nº 735-A/94, também ao abrigo do disposto no art 3º do Decreto-Lei nº 265-A/92, através da qual se criou um regime de pagamento com descontos para os utilizadores habituais. Pode ler-se no preâmbulo desta portaria:

“A presente portaria vem fixar, em função do número de travessias da Ponte mensalmente efectuadas, o desconto de quantidade das tarifas de portagem em vigor para cada uma das quatro classes de veículos, quer para os utentes que utilizam a via verde, quer para aqueles que optem pela nova forma de pagamento de cartão associado a senhas.

Para além do desconto de quantidade, os utentes podem ainda optar por adquirir cadernetas de 20 senhas, beneficiando de um desconto global de 10%, que podem utilizar independentemente do prazo de utilização”.

Os nºs 1º e 2º desta Portaria estabelecem os descontos contemplados quanto ao pagamento das taxas de portagem para os utilizadores frequentes. Transcrevem-se em seguida esses números:

“1º Os montantes em vigor da portagem na ponte sobre o Tejo devidos por cada uma das travessias mensalmente efectuadas pelos utentes que utilizam o sistema de pagamento da via verde são para os diferentes tipos de veículos os seguintes:

Veículos da classe 1:

Até à 13ª travessia - preço normal; Da 14ª à 70ª travessia - redução de 50%;
A partir da 70ª travessia - redução de 100%;

Veículos das classes 2, 3 e 4:

Até à 12ª travessia - preço normal; Da 13ª à 70ª travessia - redução de 50%;
A partir da 70ª travessia - redução de 100%.

2º Os utentes que atravessam a ponte sobre o Tejo diariamente podem, em alternativa à utilização da via verde, adquirir um cartão associado a um número

de senhas igual ao número de dias úteis desse mês, com os seguintes descontos de quantidade, para os diferentes tipos de veículos:

Veículos da classe 1:

Primeiras 13 travessias - preço normal; Restantes travessias (correspondente à diferença entre o número de dias úteis do mês a que respeita o cartão e as 13 primeiras travessias acima mencionadas) - redução de 50%;

Veículos das classes 2, 3 e 4:

Primeiras 12 travessias - preço normal; Restantes travessias (correspondente à diferença entre o número de dias úteis do mês a que respeita o cartão e as 12 primeiras travessias acima mencionadas) - redução de 50%."

Os restantes números desta Portaria n.º 735-A/94 regulamentam a aquisição do cartão associado a senhas mensais, o regime das senhas mensais sobranes, o modo de arredondamento do valor global fixado no n.º 2º, a equiparação dos feriados municipais a dias úteis no que toca à aplicação da portaria, aquisição de cadernetas de vinte senhas com desconto de 10% e sem prazo de validade, a autorização dada à Junta Autónoma das Estradas (JAE) para "pôr em execução os meios técnicos de pagamento da portagem, nomeadamente o alargamento do sistema de via verde" (n.º 8º), bem como a data de entrada em vigor deste diploma regulamentar (1 de Setembro de 1994).

7. Do que fica exposto, logo se alcança que não é procedente a questão prévia atrás referida.

De facto, mantém-se plenamente em vigor os valores das tarifas de portagem fixados pelo n.º 1º da Portaria n.º 351/94, como resulta dos n.ºs 1º e 2º da Portaria n.º 735-a/94.

As únicas diferenças actualmente existentes - relativamente ao período inicial de vigência da portaria n.º 351/94, que terminou em 30 de Junho de 1994 - residem no seguinte: passaram-se a prever descontos automáticos de quantidade para os utilizadores aderentes ao sistema de pagamento da via verde e, além disso, permite-se que os utilizadores que não sejam aderentes ao referido sistema da via verde possam aceder a descontos das taxas fixadas, através de dois meios dependentes de um acto de vontade do utente: ou a aquisição de "um cartão associado a um número de senhas igual ao número de dias úteis desse mês" ou, em alternativa, a aquisição de cadernetas de senhas pré-compradas (em número de vinte), "sem qualquer prazo de validade, cujo preço beneficia de um desconto de 10% sobre a correspondente tarifa em vigor".

Não pode, assim, pôr-se em causa a vigência das normas impugnadas pelos Deputados requerentes. Só quanto aos utilizadores aderentes ao sistema de pagamento de via verde - caso em que a aplicação do desconto de quantidade é automática, não dependendo de um acto de vontade do utilizador - se poderia pôr em dúvida o saber se não ocorreu - e isto, note-se, apenas quanto aos utilizadores que, num mês, realizem mais de doze ou treze travessias - uma "modificação substancial significativa" do conteúdo prescritivo daquele n.º 1º da Portaria n.º 351/94. Nos restantes casos, é óbvio que aquelas normas permanecem integralmente em vigor, bastando atentar em que os descontos de quantidade pressupõem sempre um acto voluntário de aquisição de cartões com senhas associadas ou de cadernetas de senhas pré-com-

pradas, implicando uma antecipação de pagamento de travessias futuras, com manifestas vantagens financeiras para a entidade vendedora, a JAE. Uma eventual declaração de inconstitucionalidades com força obrigatória geral, revestir-se-ia de interesse jurídico, quanto mais não fosse pela alteração dos valores de referência, na sequência de uma eventual repriminção do n.º 1º da Portaria n.º 1089-A/92.

Improcede, por isso, a questão prévia de falta de interesse jurídico no conhecimento do objecto ao pedido.

8. Numa outra linha de argumentação, mas insistindo em que as normas do n.º 1º da Portaria n.º 351/94 se acham alteradas no seu sentido pela superveniência da Portaria n.º 735-A/94, suscita-se na resposta do Primeiro-Ministro uma outra questão de natureza preliminar decorrente do vício de inconstitucionalidade orgânica assacado pelos Deputados requerentes às normas que fixaram os novos valores de portagem.

Na verdade, os Deputados requerentes sustentam, como se referiu, que da fundamentação e dos critérios invocados pelo Governo para a actualização das portagens resultaria que já não se estaria perante uma taxa, mas sim perante um imposto, "pelo que a sua aprovação pelo Governo sem autorização da Assembleia da República viola o n.º 1º, alínea i), do artigo 168º da C.R.P., consubstanciando um vício de inconstitucionalidade orgânica" (a fls. 4 dos autos).

No entender do Primeiro-Ministro, a admitir-se que assim fosse, estar-se-ia perante uma inconstitucionalidade indirecta, insusceptível de ser conhecida pelo Tribunal Constitucional, na medida em que tal conclusão haveria de implicar, como antecedente lógico e como pressuposto material necessário, a convicção de inconstitucionalidade da norma do art. 3º do Decreto-Lei n.º 265-A/92, de 26 de Novembro (esta norma dispõe que "[o]s montantes das portagens a cobrar pela utilização da ponte sobre o Tejo e os meios e formas de pagamento serão aprovados por portaria conjunta dos Ministros das Finanças e das Obras Públicas, Transportes e Comunicações".

Pode ler-se nessa resposta:

"De facto, uma vez que qualquer das Portarias se conforma com o ali prescrito, o vício não nasce no plano regulamentar, mas sim no plano legal. Ora, o artigo 3º do referido diploma nunca foi posto em causa - nem pelos requerentes - como o não foram as normas que habilitaram as diferentes portarias que anteriormente fixaram «preços da portagem» (a expressão é do pedido de declaração de inconstitucionalidade). E sempre teria de o ser, caso estivesse em causa um imposto: porque invadiria, não autorizadamente, área de reserva da Assembleia da República e porque habilitaria a intervenção da Administração em termos incompatíveis com a «reserva do Parlamento» (ver, por todos, Acórdão n.º 174/93, Diário da República, II Série, de 1 de Junho de 1993, p. 5695-5696)" (a fls. 16 dos autos).

9. Entende-se que também não é procedente a questão preliminar, não havendo razões que impeçam o conhecimento do pedido.

De facto - e se bem se interpreta o pedido dos requerentes, neste ponto - a inconstitucionalidade verificar-se-ia quanto às normas do n.º 1º da Portaria n.º 351/94, sem se pôr em causa a validade constitucional da norma interposta (art. 3º do Decreto-Lei n.º 265-A/92). No requerimento referido, contesta-se que a actualização das taxas haja correspondido a um mero "ajustamento de preços de portagem", a uma "actua-

lização de contrapartida de um serviço”, considerando-se que a finalidade de equiparar a prazo os preços das portagens da actual ponte sobre o Tejo e as da futura ponte - equiparação exigida pela “rentabilização da exploração de nova ponte, cuja construção será financiada por um consórcio privado” - afastaria o recurso às ideias de “valor do serviço prestado” e de “justa distribuição dos encargos públicos”, implicando a qualificação da “taxa” actualizada como “autêntico imposto, uma vez que se perde a ideia de «contrapartida específica», confirmada pela possibilidade de o produto das portagens não reverter exclusivamente para a gestão e administração da Ponte 25 de Abril e para a Junta Autónoma das Estradas” (a fls. 3 dos autos).

Nesta interpretação do pedido, bem se compreende que não seja imputada à norma meramente habilitante do Decreto-Lei n.º 265-A/92 qualquer vício de constitucionalidade. O legislador determinou que ocorreria através de regulamento, constante de portaria subscrita pelos dois ministros aí indicados, a fixação dos montantes das portagens a cobrar pela utilização da referida ponte, bem como os meios e formas do respectivo pagamento. A Portaria n.º 351/94 procedeu à fixação de tais montantes. Simplesmente, as normas regulamentares impugnadas teriam, na tese dos requerentes, fixado montantes de valor excessivo, de tal modo que já não se estaria face a meras taxas, mas sim perante verdadeiros impostos. A regulamentação impugnada violaria directamente, no plano material, normas e princípios constitucionais (princípio da proibição do arbítrio, decorrente da ideia de Estado de direito democrático; princípio da adequação ou da proporcionalidade; princípio da igualdade perante os encargos públicos) e, na medida em que estaria a criar um imposto, violaria igualmente uma regra de repartição de competências constitucionalmente consagrada (art. 168.º, n.º 1, alínea i), da Constituição).

10. Do que fica referido, há-de concluir-se que deverá conhecer-se do objecto do pedido. Só no momento deste conhecimento se poderão considerar as questões suscitadas na resposta do Primeiro-Ministro e que têm a ver com a qualificação dos vícios imputados à norma regulamentar, a fim de se determinar se se está perante inconstitucionalidade ou mera ilegalidade. Não é, assim, possível autonomizar-se como questão preliminar ou prejudicial tal qualificação para determinar a competência do Tribunal Constitucional para conhecer do objecto do pedido.

11. Impõe-se, por isso, passar ao conhecimento do objecto do pedido.

III

12. Começar-se-á por analisar o regime legal das portagens desde a construção da ponte sobre o Tejo, em Lisboa.

Esta ponte foi aberta à exploração em 1966, no regime de portagem. A regulamentação desse regime constou do Decreto-Lei n.º 47.107, de 19 de Julho de 1966. Vale a pena transcrever o que refere o preâmbulo deste diploma legal:

“De harmonia com a orientação oportunamente estabelecida, a exploração da ponte sobre o Tejo, em Lisboa, será feita no regime de portagem, destinando-se as respectivas receitas ao custeio dos encargos do financiamento e das despesas de conservação e exploração da obra. Estando o empreendimento em vias de conclusão, há agora que dar expressão legal a esta orientação, definindo-se ao mesmo tempo as condições em que deverá ser efectuada e, bem assim, as

disposições gerais a que terá de subordinar-se a utilização da ponte. A isto se destina o presente diploma.

Os valores das taxas de portagem a cobrar foram determinados com base na evolução provável do tráfego, dentro dos critérios de prudente avaliação habituais.

Têm, assim, de considerar-se susceptíveis de ajustamento ulterior na medida em que a evolução realmente verificada o justifique.

O importante esforço financeiro exigido por este empreendimento implica a maior austeridade na concessão de isenções de pagamento da portagem, que ficam limitadas às altas autoridades do Estado, às forças armadas e aos serviços de ordem, de socorro e de fiscalização.

Não convindo precipitar a resolução definitiva do Governo sobre os estudos oportunamente elaborados, relativamente ao problema da atribuição da incumbência da exploração da obra, sendo certo que convirá dispor preliminarmente dos resultados da experiência dos primeiros tempos do seu funcionamento, fica por agora depositário dessa incumbência o Gabinete da ponte sobre o Tejo, no seguimento da meritória actuação até agora desenvolvida por este organismo”.

Nos termos do único do art. 1.º deste Decreto-Lei n.º 47107, “as receitas da exploração da ponte destinam-se a fazer face às despesas da sua conservação e exploração, à conservação da parte dos acessos e aos encargos de ordem financeira assumidos com a construção de obra”.

Para efeitos de aplicação das portagens, consideraram-se dez classes de veículos: as nove primeiras referiam-se aos diferentes tipos de veículos, em função das suas dimensões, peso bruto, características técnicas, afectação ou destino económico, enquanto que a décima englobava os veículos isentos (art. 2.º). As portagens a cobrar por cada travessia da ponte, em qualquer dos sentidos, variavam em função das nove classes de veículos não isentos, entre 10\$00 e 100\$00 (art. 3.º). Segundo o 1.º ao art. 3.º do mesmo decreto-lei, “nestes preços inclui-se o direito de utilização total das lotações ou capacidades de carga dos veículos”. Criava-se um desconto de quantidade através da permissão de emissão de “séries de 100 bilhetes para o mesmo veículo automóvel, com um bónus de 5 por cento” (2.º do art. 3.º). De harmonia com o 3.º do mesmo artigo 3.º, “sempre que a evolução do tráfego e da amortização da obra” o aconselhasse ou justificasse, a tabela de preços da portagem poderia “ser alterada por despacho do Conselho de Ministros, sob proposta do Ministro das Obras Públicas”.

Segundo o corpo do art. 4.º deste diploma, o pagamento das portagens devidas pela passagem da ponte dava direito aos utentes à “assistência dada pelo pessoal da exploração da ponte em situações de emergência decorrentes de avaria ou acidente, incluindo o reboque gratuito dos veículos para o extremo da ponte”.

O Decreto n.º 47.123, de 30 de Julho de 1966, estabeleceu a regulamentação do trânsito na ponte sobre o Tejo em Lisboa e no viaduto norte.

13. Em 1981, procedeu-se a uma primeira alteração ao regime das portagens da ponte sobre o Tejo. Estabeleceu-se que só a utilização num dos sentidos seria sujeita a portagem: “a utilização da Ponte de 25 de Abril, no sentido sul-norte, deixa de estar sujeita ao pagamento da portagem.” (art. 1.º do Decreto-Lei n.º 117/81, de 15 de Maio). O art. 2.º deste Decreto-Lei n.º 117/81 deu nova redacção ao art. 3.º do Decreto-Lei n.º 47.107, fixando os valores das portagens no dobro dos valores de 1966, atendendo a que só a travessia no sentido norte-sul passava a ser sujeita a tal portagem (a variação dos valores situava-se entre 20\$00, para os veículos da classe 1, e 200\$00, para os veículos da classe 9).

Este diploma consagrou igualmente a dispensa de pagamento de portagem nos domingos dos meses de Julho e Agosto (art. 3º do Decreto-Lei nº 117/81).

14. Em 1983, o Decreto-Lei nº 35/83, de 24 de Janeiro, estabeleceu que o regime e modalidades da emissão de bilhetes de portagem (bilhetes pré-comprados) seriam fixados por portaria do Ministro da Habitação, Obras Públicas e Transportes, abrindo-se, assim, caminho à revogação do 2º do art. 3º do Decreto-Lei nº 47.107. A Portaria nº 420/83, de 11 de Abril, previu a venda de cadernetas de bilhetes, em séries de 20, com um desconto de 10% (não seriam concedidas cadernetas de bilhetes aos veículos dos concessionários dos transportes públicos urbanos, dadas as condições especiais das portagens estabelecidas para esses veículos no nº 4º da Portaria).

15. No mesmo ano, o Decreto-Lei nº 365/83 procedeu à primeira revisão substancial do regime de portagens, reduzindo de 9 para 6 as classes de veículos, “atendendo às suas características geométricas”, em virtude de estar “em curso a instalação de novo sistema de cobrança e controle automático”. Os novos valores das portagens foram fixados entre 30\$00, para a classe 1, e 250\$00, para a classe 6. Na classe 1 verificou-se um agravamento de 50%, elevando-se a 100% na classe 2, e ultrapassando os 100% nas classes subsequentes até à 5ª. Todavia, como passou a haver menos classes de veículos, os agravamentos em concreto terão ficado aquém das percentagens indicadas, relativamente aos veículos que mudaram de classe.

16. Em 1985, a Portaria nº 894-J/85, de 23 de Novembro, procedeu a nova actualização das portagens na ponte sobre o Tejo, invocando pela primeira vez no seu preâmbulo que “a revisão dos preços dos serviços públicos deve enquadrar-se no âmbito da política de rendimentos e de preços adoptada pelo Governo e que, entre outros objectivos, visa diminuir o ritmo de inflação em Portugal”. A portagem da classe 1 manteve-se inalterável (30\$00), fixando-se a portagem de classe 6 em 280\$00 (aumento de 12%).

17. A partir de 1985, a revisão das portagens passou a fazer-se anualmente por portarias que invariavelmente invocam a necessidade de ajustar os valores as orientações da política de rendimentos e preços do Governo.

Indicam-se os valores fixados para as classes extremas, 1 e 6:

- Portaria nº 733-0/86, de 4 de Dezembro - portagens fixadas entre 35\$00 e 310\$00;
- Portaria nº 925-E/87, de 4 de Dezembro - portagens fixadas entre 35\$00 e 325\$00;
- Portaria nº 805-H/88, de 15 de Dezembro - portagens fixadas entre 40\$00 e 350\$00;
- Portaria nº 1110-M/89, de 28 de Dezembro - portagens fixadas entre 40\$00 e 385\$00;
- Portaria nº 1248/90, de 31 de Dezembro - portagens fixadas entre 45\$00 e 420\$00;
- Portaria nº 82/92 (publicada no Diário da República, II Série, nº 72, de 26 de Março de 1992) - portagens fixadas entre 50\$00 e 480\$00.

18. Em 1992, o Decreto-Lei nº 265-A/92, de 26 de Novembro, veio remodelar o regime de portagens na ponte sobre o Tejo, decorrente da reorganização do perfil transversal do tabuleiro da mesma ponte, com a introdução de uma quinta via

reversível, e da necessidade de aumentar a barreira da portagem para quinze cabinas. Por essa ocasião, foram reduzidas as seis classes de veículos para apenas quatro, tendo o legislador o cuidado de referir no preâmbulo do diploma que tal redução era feita “sem afectar as receitas do Estado”. A partir deste diploma, a cobrança de portagem passou a fazer-se no sentido sul-norte (art. 1º, nº 2, do diploma).

A Portaria nº 1089-A/92, de 26 de Novembro, fixou os valores das novas portagens, ao abrigo do art. 3º daquele Decreto-Lei nº 265-A/92.

Assim, segundo esta Portaria, na classe 1 o valor passou a ser 100\$00, ao passo que na classe 2 o valor se elevou a 250\$00, na classe 3 o valor fixado foi 370\$00 e, na classe 4, 480\$00. Os concessionários de transportes colectivos de passageiros em regime de carreira continuaram a beneficiar de um desconto de 30% (nº 3º da Portaria). A utilização da ponte no mês de Agosto ficou dispensada de portagem (nº 4º da mesma Portaria).

Paralelamente a este aumento, a Portaria nº 521/93, de 15 de Maio, veio introduzir novos métodos de cobrança “mais expeditos” das portagens na ponte. Assim, a par do pagamento em numerário, admitiu-se o pagamento automático sem paragem para os aderentes ao regime das chamadas “vias verdes”, o sistema “por conta de crédito” e, ainda, o pagamento através do cartão multibanco. Aboliu-se concomitantemente o sistema de utilização de cadernetas de bilhetes pré-comprados com desconto (nº 2º desta Portaria).

Antes de abordar especificamente a questão de constitucionalidade do nº 1º da Portaria nº 351/94, reveste-se de interesse acentuar os traços marcantes do regime jurídico das portagens exigidas na travessia da ponte sobre o Tejo em Lisboa, segundo a legislação presentemente em vigor:

- A sujeição da travessia a portagem está prevista em decreto-lei emanado do Governo (art. 1º, nº 1, do Decreto-Lei nº 265-A/92);
- O montante da portagem não é único relativamente a todos os veículos automóveis, variando antes consoante o tipo de veículos em causa. Para esse efeito, os veículos automóveis são divididos em quatro classes (1, 2, 3 e 4), achando-se definidas as características distintivas no mesmo diploma legal (art. 2º);
- A fixação dos montantes ou tarifas das portagens exigíveis para os veículos de cada uma das classes, bem como as respectivas isenções, são fixadas por portaria do Governo, emanada dos Ministros das Finanças e das Obras Públicas, Transportes e Comunicações (art. 3º do Decreto-Lei nº 265-A/92; nº 1º da Portaria nº 351/94 e nºs 3º, 4º e 5º da Portaria nº 1089-A/92, de 26 de Novembro);
- A indicação dos direitos atribuídos aos utentes, decorrentes do pagamento da portagem, acha-se fixada no diploma legal (art. 4º);
- O não pagamento da importância das portagens é punível com multa, “cujo montante mínimo será igual a 20 vezes o valor da portagem fixada para os veículos de classe 1 e o máximo igual a 20 vezes o valor da portagem fixada para os veículos de classe 4” (art. 5º, nº 1);
- O não pagamento em certo prazo da taxa de serviço de abastecimento de carburante e do preço deste, no caso de paragem na ponte, viaduto norte e praça da portagem por falta de combustível, implica a cobrança coerciva, com o agravamento de 50%. (art. 4º, nºs 3 e 4, do decreto-lei);
- O decreto-lei regula os procedimentos de detecção da passagem na ponte sem pagamento e de levantamento do respectivo auto de notícia (arts. 5º, nº 2 e 3, e 6º do decreto-lei).

19. Importa ainda referir outro aspecto que é abordado no requerimento formulado pelos Deputados do Partido Socialista.

A construção de uma nova ponte sobre Lisboa, vai ter implicações no futuro na exploração da ponte existente, indo afectar a fixação do valor das portagens, visto que o concessionário da obra de construção e exploração da nova ponte será também concessionário da exploração e manutenção da actual ponte.

De facto, o Decreto-Lei n.º 220/92, de 15 de Outubro, fixou o essencial do regime aplicável ao concurso internacional com vista à construção e financiamento da nova ponte, bem como da sua futura exploração. Este diploma legal, depois de aprovar a localização da nova ponte (“situada entre as proximidades de Samouco, no município de Alcochete, e Sacavém, no município de Loures”), dispôs no seu art.º 2.º:

“1 - A concepção, o projecto, a construção, o financiamento, a exploração e a manutenção da nova travessia rodoviária sobre o Tejo serão objecto de contrato de concessão em regime de portagem, a celebrar entre o Estado e uma empresa concessionária a constituir para o efeito.

2 - Integrarão ainda o objecto da concessão, nas condições concretas a definir pelas bases do respectivo contrato, a exploração e manutenção da actual Ponte de 25 de Abril”.

20. Depois da realização da fase de pré-qualificação do concurso internacional (veja-se a Portaria n.º 980-A/92, de 15 de Outubro), veio a ser publicado o Decreto-Lei n.º 168/94, de 15 de Junho, através do qual se regularam os contratos de concessão a outorgar entre o Estado e um dos dois consórcios pré-qualificados cuja proposta foi objecto de adjudicação pelo Governo. Como se refere no preâmbulo deste último decreto-lei, o Governo manteve-se fiel à decisão de “transferir para a iniciativa privada, no quadro de um contrato de concessão, em regime de portagem, a responsabilidade e os riscos da concepção, do projecto, do financiamento, da construção, da exploração e da manutenção da nova travessia, bem como da exploração e manutenção da actual”. Assim, a par de um contrato de concessão inicial (designado como acordo intercalar) - o qual tem “por objecto a elaboração de estudos e de projectos da nova travessia sobre o Rio Tejo até à celebração do segundo contrato” - o segundo contrato de concessão terá por objecto, entre outras matérias, “a exploração e a manutenção da actual travessia” (art. 3.º, n.º 3).

21. Das “Bases da Concessão” anexas a este Decreto-Lei n.º 168/94, consta a regulamentação que há-de integrar o segundo contrato, no que se refere à exploração da actual travessia (capítulo VIII, Bases XLIV a LXIII). A exploração da actual travessia transferir-se-á às 0 horas do dia 1 de Janeiro de 1996 da Junta Autónoma das Estradas para a concessionária, “tornando-se sua responsabilidade exclusiva a partir de então e podendo a partir desta data iniciar-se a cobrança de portagens” (Base XLIV, n.º 1). É reconhecido o direito e o dever à concessionária “de cobrar portagem nas travessias”, não podendo nunca as taxas de portagem na actual travessia ser mais elevadas do que na nova travessia (Base LII). Além disso, no que toca às taxas de portagem aplicáveis às quatro categorias de veículos aí contempladas, a relação entre as taxas de maior valor tarifário, aplicáveis à classe 4, e as taxas aplicáveis à classe 1 “não poderá ser superior a 5”. Quanto à actualização das taxas de portagem rege a Base LII.

22. Ora, a verdade é que, nos termos da Base LII, n.º 6, do anexo do Decreto-Lei n.º 168/94, até “à entrega da sua exploração, a determinação das taxas de portagem

a cobrar na actual travessia será da exclusiva competência do concedente”. Quer isto significar que, no momento presente, a determinação destas taxas - e a situação manter-se-á inalterada até 1 de Janeiro de 1996 - não depende de quaisquer obrigações contratuais assumidas ou a assumir por força do contrato de concessão previsto nas mesmas Bases, cabendo, assim, ao Governo.

Assim sendo, terá de se concluir que o regime das taxas a partir de 1996 não se reveste de relevância jurídica no presente processo, uma vez que o objecto deste é constituído apenas pela invocada questão de inconstitucionalidade do n.º 1.º da Portaria n.º 351/94, sendo certo que a determinação dos valores das portagens para 1994 foi da exclusiva responsabilidade do Governo, revertendo o produto da cobrança dessas portagens para a Junta Autónoma das Estradas, como receitas próprias deste organismo (art. 7.º do Decreto-Lei n.º 265-A/92, de 26 de Novembro).

IV

23. Como atrás se deixou dito, os valores das portagens fixados em 1992 foram actualizados em 1994, pelo n.º 1.º da Portaria n.º 351/94. Posteriormente a esta regulamentação foram introduzidos “descontos de quantidade” pela Portaria n.º 735-A/94.

Indicam-se a seguir os valores das portagens de 1992 e de 1994, com referência a cada uma das classes de veículos, bem como a percentagem da actualização introduzida pela Portaria n.º 351/94:

Classes de veículos	Portaria n.º 1089-a/92	Portaria n.º 351/94	% de actualização
1	100\$00	150\$00	50 %
2	250\$00	370\$00	48 %
3	370\$00	550\$00	48,6%
4	480\$00	720\$00	50 %

24. As portagens que são pagas pelos utilizadores da actual ponte sobre o Tejo são expressamente qualificadas como taxas em diplomas legais àquela respeitantes.

Na verdade, no Decreto-Lei n.º 47107, de 19 de Julho de 1966, aludia-se a “regime ao pagamento de portagens” (art. 1.º, corpo) e qualificavam-se as portagens como “preços” (nestes preços incluía-se “o direito de utilização total das lotações ou capacidades de carga dos veículos” - art. 3.º, 1.º), referindo-se as alterações futuras à respectiva “tabela” (art. 3.º, 3.º). No art. 8.º deste diploma, distinguíam-se, a par das portagens, as taxas por prestações dos serviços que o Gabinete da Ponte fosse autorizado a trazer e as multas por transgressões. No preâmbulo, porém, fazia-se alusão às “taxas de portagem”.

A partir do Decreto-Lei n.º 35/83, de 24 de Janeiro, o legislador passou a falar de “métodos de cobrança das taxas de portagem” (preâmbulo), fórmula que foi repetida no preâmbulo da Portaria n.º 420/83, de 11 de Abril. Mas, nas portarias publicadas ao abrigo do art. 4.º do Decreto-Lei n.º 894-J/85, alude-se sempre nos respectivos preâmbulos a “revisão dos preços dos serviços públicos”, não se utilizando qualquer qualificação das portagens como taxas.

No Decreto-Lei n.º 265-A/92, de 26 de Novembro, o legislador evitou a expressão “taxa” para qualificar a portagem cobrada nas travessias da ponte sobre o Tejo: “a exploração da ponte sobre o Tejo é feita em regime de portagem (art. 1.º, n.º 1). E o art. 7.º deste diploma estatui que são receitas próprias da JAE “as portagens cobradas, as importâncias devidas pela prestação do serviço a que se refere o n.º 2 do artigo 4.º [taxas de serviço pelo fornecimento de combustível, bem como as importâncias provenientes de serviços que aquele organismo esteja autorizado a prestar (...)]. Já as multas revertem em percentagens diversificadas para o Estado e a JAE (art. 8.º). A Portaria n.º 1089-A/92, de 26 de Novembro, refere-se às portagens como “preços”. Por seu turno, o preâmbulo da Portaria n.º 735-A/94, de 12 de Agosto, alude ao “desconto de quantidade das tarifas de portagem”.

Por último, nas “Bases da Concessão” que constituem o Anexo I ao Decreto-Lei n.º 168/94, de 15 de Junho, o legislador qualifica expressamente as portagens como taxas (Base LII, “Taxas de portagens”; Base LIII, “Actualização das taxas de portagem”), como atrás já se havia referido.

25. Para além da flutuação de terminologia que se deixou apontada, importa analisar, no plano do direito administrativo, o regime da actual ponte sobre o Tejo e do serviço prestado pela entidade exploradora desta ponte, a JAE, aos utilizadores da mesma.

No Decreto n.º 47068, de 1 de Julho de 1966 - diploma que regulou o regime dos transportes colectivos de passageiros na ponte e seus acessos - aparece uma definição legal do conjunto “ponte sobre o Tejo e seus acessos”. No art. 2.º, n.º 1, deste diploma estabelecia-se que fazem parte “do conjunto «ponte sobre o Tejo e seus acessos», abreviadamente «ponte e acessos», para efeitos do estatuído neste diploma, as vias referenciadas na planta anexa”, ao passo que, no seu n.º 2, se admitia que o então Ministro das Comunicações pudesse determinar, em portaria, a inclusão, no conjunto, de “novas vias rodoviárias que constituam um prolongamento directo e natural dos acessos nele integrados”. No mapa anexo ao diploma incluem-se no conjunto o viaduto norte, a auto-estrada do Sul, e via rápida da Costa da Caparica, além da ponte propriamente dita e da praça de portagem.

No Decreto-Lei n.º 47.107, o conjunto “ponte” aparece delimitado de forma mais restritiva, aludindo-se, no seu art. 4.º, 1.º, à paragem de veículos por falta de combustível “na ponte, viaduto norte e praça de portagem”.

26. Não pode duvidar-se de que o conjunto “ponte e acessos” integra o domínio público do Estado.

Na verdade, segundo o artigo 84.º da Constituição, pertencem ao domínio público as “estradas” (alínea d) do n.º 1), realidade onde se integram os acessos às pontes e as próprias pontes enquanto obras de arte que ligam eixos viários. Trata-se de bens do chamado domínio público de circulação, que é um domínio público artificial (cfr. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3.ª ed. revista, Coimbra, 1993, págs. 411-413; Marcello Caetano, *Manual de Direito Administrativo*, vol. II, 9.ª ed., com a colaboração de Freitas do Amaral, Coimbra, 1980, reimpressão, págs. 897 e segs., máxime 909). Na verdade, as pontes e os viadutos são obras de arte das vias de comunicação terrestre, sejam elas estradas ou vias férreas nacionais.

27. Integrando a ponte sobre o Tejo em Lisboa o domínio público de circulação, cabe perguntar a que título cobra a JAE determinados montantes (portagens) aos condutores dos veículos automóveis que atravessam a ponte no sentido sul-norte.

A resposta a esta questão reside em que uma pessoa colectiva de direito público, como é a JAE (cfr. o art. 1.º do Decreto-Lei n.º 184/78, de 18 de Julho, diploma que aprova a orgânica deste serviço público personalizado) tem o direito, conferido por lei, de cobrar uma contraprestação pela utilização desse bem do domínio público, através da passagem em veículo automóvel, bem como a de cobrar outras contraprestações por serviços conexos com a exploração económica da travessia da ponte.

28. O uso comum do domínio público pode ser gratuito ou oneroso. Pode mesmo dizer-se, entre nós, que, no momento presente e nas sociedades contemporâneas, a gratuidade constitui a regra geral do uso comum de bens do domínio público: em regra, pode-se circular pelas ruas, caminhos e estradas, a pé, de veículo automóvel ou de velocípede, sem se pagar qualquer quantia monetária. Igualmente, pode-se “gratuitamente tomar banho nas praias, nadar, navegar nos rios ou nas águas do mar e, de uma maneira geral, efectuar quaisquer outros usos directos e imediatos de que as coisas públicas sejam susceptíveis” (Diogo Freitas do Amaral, *A Utilização do Domínio Público Pelos Particulares*, Lisboa, 1965, pág. 95).

29. De um ponto de vista histórico, nem sempre foi assim. Na Idade Média europeia e nas monarquias absolutas do Antigo Regime, era usual a cobrança de tributos pela passagem em certas estradas, caminhos ou pontes. Após as revoluções liberais, houve em muitos países a preocupação de proibir por lei a cobrança desses tributos, que dificultavam a liberdade de circulação de pessoas e bens, embora episodicamente certas obras públicas fossem financiadas por taxas (estradas, pontes, portos). É paradigmático o caso francês em que a Lei de 30 de Julho de 1880, relativa ao resgate das pontes sujeitas ao regime de portagem, estatuiu que “não mais serão construídas pontes com portagem nas estradas nacionais e departamentais” (transcrito em A. Laubadère, J.C. Venezia e Yves Gaudemet, *Traité de Droit Administratif*, vol. 2º, 11ª edição, Paris, 1992, pág. 278).

A verdade é que, em épocas recentes, principalmente após 1945, em diferentes países europeus, o legislador afastou pontualmente o princípio de gratuidade do uso comum do domínio público de circulação viária, nomeadamente no que toca a auto-estradas, pontes, túneis e viadutos, sujeitando a circulação neles ao pagamento de um tributo, a portagem ou peagem (cfr. Marcello Caetano, ob. cit., II, pág. 934). No final da década de 80 e no início da presente década, em muitos países europeus, americanos ou asiáticos têm sido lançadas construções de auto-estradas e pontes em regime de portagem.

Relativamente à utilização de pontes sujeitas a regime de portagem, a jurisdição administrativa francesa tem considerado que apenas é legal a cobrança dessas portagens quando uma lei especial o tivesse autorizado, desde que tais pontes ligassem estradas nacionais ou departamentais. Esta orientação levou a que fosse publicada em França uma lei (Lei de 12 de Julho de 1979), que estatuiu que, por derrogação da lei de 1880, podiam ser instituídas, a título excepcional e temporário, quando a utilidade, as dimensões e o custo de uma obra de arte a construir na rede viária nacional ou departamental bem como o serviço prestado aos utentes o justificassem, uma contraprestação pecuniária (redevance) pelo seu uso. Esta redevance poderia “comportar tarifas diferentes ou ser gratuita, consoante diversas categorias

de utentes (nomeadamente, para levar em conta uma domiciliação próxima)” (A. Laubadère e outros, ob. e vol. cit., pág. 279).

Entre nós, não foi publicada uma lei geral deste tipo a proibir a cobrança de portagens, sendo certo que só o Decreto nº 17813, de 30 de Dezembro de 1929, aboliu ou proibiu inúmeras taxas lançadas pelas câmaras sobre a passagem de veículos automóveis. Depois disso, quer o Código de Estrada de 1954 (art. 1º, nº 1), quer o actual Código da Estrada, aprovado pelo Decreto-Lei nº 114/94, de 3 de Maio (art. 2º) estabeleceram o princípio da liberdade de circulação nas vias do domínio público do Estado ou dos entes territoriais. Mas leis especiais têm autorizado a cobrança de portagens relativamente a pontes e auto-estradas, para não falar na tradicional cobrança de taxas nos parques e zonas de estacionamento. Como escrevia em 1965 Freitas do Amaral, a propósito de casos excepcionais de uso comum do domínio público não gratuito, “assim acontece, no domínio da circulação terrestre, com as portagens de que se faz depender a utilização de certas pontes ou estradas. Temos, entre nós, os exemplos bem recentes da ponte Marechal Carmona, em Vila Franca de Xira, e da auto-estrada do Norte. E isto quer essas parcelas dominiais sejam exploradas directamente, quer por um concessionário” (ob. cit., págs. 98-99; entretanto foi sujeita ao regime de portagem a travessia da ponte sobre o Tejo em Lisboa, tendo sido em anos mais recentes abolida a portagem na ponte de Vila Franca de Xira).

As excepções à regra de gratuitidade - suposto que a Constituição as não proibe - não são constitucionalmente ilícitas se estiverem previstas na lei. A gratuitidade do uso comum do domínio público constitui, no dizer de Yves Gaudemet, uma “escolha de política administrativa, uma opção aberta aos Poderes Públicos em cada caso particular entre duas técnicas de financiamento: o imposto ou o preço pago pelo utente. A gratuitidade é apenas, na sua essência, um procedimento técnico” (La Gratuité du Domaine Public, in *Études de Finances Publiques em l'honneur de Monsieur le Professeur Paul Marie Gaudemet*, ob. colectiva sob o patrocínio de Bernard Beck e Georges Vedel, Paris, 1984. p. 1024; entre nós, além da obra de Freitas do Amaral, vejam-se Marcello Caetano, ob. cit., 9ª ed., vol. IV, Coimbra, 1991, págs. 89S e segs. e José Pedro Fernandes, voc. Domínio Público, in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, vol. IV, Coimbra, 1991, págs. 185-187).

30. Em Portugal, é sabido que a utilização de redes viárias e das respectivas obras de arte é, na quase totalidade dos casos, gratuita. Constituem excepções a tal princípio de gratuitidade a maior parte das auto-estradas, que são sujeitas a portagens cobradas pela entidade concessionária aos utilizadores, e a actual ponte sobre o Tejo em Lisboa (bem como a futura travessia na nova ponte). Nas duas maiores cidades do País, a política financeira tem sido diversa quanto à utilização das pontes de travessia dos rios Tejo e Douro: rodoviárias sujeita a portagem em Lisboa, gratuita quanto às três pontes rodoviárias do Porto.

31. Passar-se-á agora a analisar a natureza jurídica das portagens cobradas na ponte sobre o Tejo.

V

32. Já atrás se viu que, em alguns diplomas legais relativos à ponte sobre o Tejo em Lisboa ou à futura ponte, as portagens são qualificadas como taxas.

Na doutrina administrativista portuguesa, em regra a propósito das portagens cobradas em pontes e auto-estradas, aceita-se que a portagem tem a natureza de uma

taxa, afastando-se a qualificação mais antiga como preço, ligada à concepção da dominialidade como direito de propriedade privada do Estado:

“Não há razão, com efeito, para conceber como tributo apenas a prestação patrimonial feita por um particular a uma pessoa colectiva de direito público «em virtude dum vantagem especial obtida por meio dum serviço público» [...], deixando de fora as prestações efectuadas em retribuição da vantagem obtida pela utilização de uma coisa do domínio público.

A verdade é que tanto os serviços públicos como os bens dominiais são meios de acção administrativa, submetidos à disciplina do direito público. E se não é lícita a confusão dos dois conceitos, também não o é, a nosso ver, a total autonomia de ambos.

Porquê? Porque qualquer das realidades a que se reportam tais conceitos se vêm a dinamizar, afinal de contas, numa prestação feita em benefício do particular - uma prestação de facere, por via de regra, no caso de serviço público; uma prestação de pati, na hipótese de domínio.

Não deve por isso recusar-se à prestação pecuniária que o particular efectua para utilizar as coisas públicas a natureza tributária que se reconhece à prestação que ele realiza para utilizar um serviço público.

É esta, aliás, a opinião professada pela maioria da doutrina moderna [...]” (Diogo Freitas do Amaral, ob. cit., págs. 101-102; aformulação transcrita entre aspas no texto é da autoria de P. Soares Martinez, *A Obrigação Tributária*, pág. 667; em abono da sua tese quanto à qualificação, aquele autor invoca, além de Marcello Caetano, os administrativistas italianos Santi Romano e Zanobini. Ver ainda Marcello Caetano, ob. cit., II, págs. 934, 1083-1085).

33. No plano da doutrina financeira e fiscal, existe em Portugal uma prática unanimidade na qualificação das taxas como modalidade de tributos, a par dos impostos e, pelo menos, das chamadas contribuições especiais (vejam-se, entre outros, J. Teixeira Ribeiro, *Lições de Finanças Públicas*, 4ª ed., refundida e actualizada, Coimbra, 1991, págs. 208 e segs.; do mesmo autor, Noção Jurídica de Taxa in *Revista de Legislação e Jurisprudência*, ano 117º, págs. 289 e segs.; A. Sousa Franco, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, 3ª ed., Coimbra, 1990, págs. 486 e segs.; J. M. Cardoso da Costa, *Curso de Direito Fiscal*, 2ª ed. actualizada, Coimbra, 1972, págs. 11 e seguintes; Alberto Xavier, *Manual de Direito Fiscal*, Coimbra, 1979, págs. 43 e segs.; P. Soares Martinez, *Manual de Direito Fiscal*, Coimbra 1983, págs. 34 e segs.; Maria Margarida Mesquita Palha, Sobre o Conceito Jurídico de Taxa, in Centro de Estudos Fiscais-Comemoração do XX Aniversário - Estudos, vol. II, Lisboa, 1983, págs. 582 e segs.; N. Sá Gomes, *Manual de Direito Fiscal*, I, Lisboa, 1992, págs. 73 e segs.; P. Pitta e Cunha, J. Xavier Basto e A. Lobo Xavier, Os Conceitos de Taxa e Imposto a propósito das Licenças Municipais, in *Fisco*, nº 51/52, 1993, p. 3 e segs.)

Não há discrepância, assim, na qualificação das taxas como receitas de direito público que, de um ponto de vista financeiro, se não confundem com as receitas patrimoniais dos entes públicos. A par disso, é acentuado o carácter “sinalagmático” das taxas, face à “unilateralidade” dos impostos.

Quanto às portagens das pontes e auto-estradas, a doutrina financeira corrobora a qualificação de taxa acolhida nos cultores de Direito Administrativo. Para Teixeira Ribeiro - autor que sustenta que taxas são “preços autoritariamente fixados” - a portagem é um tributo cobrado pela utilização de um “bem semipúblico” (bens semipúblicos são, no dizer deste Professor, os que, além de satisfazerem necessidades colectivas, satisfazem necessidades individuais):

“Mas o serviço das estradas, semipúblico sob o ponto de vista técnico, é inteiramente público sob o ponto de vista financeiro. Porque as estradas oferecem passagens; mas oferecem-nas em tal quantidade que normalmente excede a da procura ao preço 0. [...]”

A exigência de taxas nas estradas só se compreende, portanto, como processo de repartir o custo pelos utentes, isto é, de repartir por estes as despesas feitas com a abertura e conservação das estradas. Simplesmente, se o Estado cobrasse taxas, não só embaraçaria o trânsito como teria de enxamear de cobradores e fiscais os muitos milhares de quilómetros de vias públicas do país, o que tornava a cobrança enormemente dispendiosa.

Com as pontes acontece algo de semelhante. Também a sua oferta de passagens excede normalmente a procura ao preço 0, pelo que não há necessidade, para efeitos de limitação da procura, de exigir quaisquer taxas aos possíveis utentes, antes há conveniência em não as exigir, para que não fique desutilizada parte da capacidade das pontes [...]. Se nestas se cobrarem taxas, será, pois, com o fim de repartir o respectivo custo. Mas, aqui (como aliás, também nas auto-estradas), sem o inconveniente da cobrança dispendiosa, uma vez bastarem poucos funcionários, colocados em um topo das pontes ou em cada acesso às auto-estradas, para a efectuar” (Lições cit., págs. 210-211).

Igualmente Sousa Franco - autor que nega que as taxas sejam “preços autoritários” - considera as quantias exigidas pelo uso de bens dominiais como taxas, distinguindo esta figura dos preços pedidos pelo Estado pela venda de bens ou prestação de serviços em regime de mercado. Para este autor, “os serviços ou bens que só o Estado produz, em relação aos quais pode ser obrigatório o uso por parte dos particulares e cujas condições gerais de utilização são definidos em termos genéricos (e não de forma contratual) darão origem a cobrança de taxas, com natureza tributária, tanto mais que estes caracteres decorrem da sua natureza de serviços de autoridade” (ob. cit., pág. 495). Em vez de bens semi-públicos ou privados de uma perspectiva de provisão pública de bens, falando de bens colectivos impuros quando o seu uso não seja necessariamente colectivo, porque a exclusão se torna possível e a consequente imputação individual das satisfações também. Seria, precisamente, o caso das auto-estradas com portagem (ob. cit., 4ª ed., vol. I, Coimbra, 1992, pág. 33).

34. A taxa o direito financeiro português, enquanto figura unitária, correspondem igualmente figuras unitárias nos direitos espanhol (tasa), italiano (tassa) ou alemão (Gebuhr). Isto não significa que, relativamente às portagens de auto-estradas, não se dispute se se trata de verdadeiras taxas ou de preços públicos, nomeadamente porque são muitas vezes cobradas por entidades concessionárias e em que a respectiva fixação decorre de estipulações contratuais entre o Estado cedente e o concessionário e em que se abava o seu carácter tributário (veja-se, quanto à Itália, Cesare Savastano, voc. Pedaggio, in Enciclopedia del Diritto, vol. XXXII, 1982, págs. 661-662; e também Claudio Sacchetto, voc. Tassa, na mesma Enciclopedia, vol. XLIV, 1992, págs. 4 e segs., autor que acentua a natureza de direito público deste rédit, dando como exemplos típicos de figura as custas ou taxas judiciais e as propinas escolares).

No direito francês, pelo contrário, as portagens de auto-estradas têm sido diferentemente qualificadas ora como taxas, ora como redevances. Não são consideradas como preços, visto serem exigidas aos utilizadores pelos Poderes Públicos, de forma coactiva, através de lei ou de regulamento. A jurisprudência administrativa tem seguido no tempo diferentes critérios para distinguir estas duas formas de

tributos. Num primeiro momento, considerou-se que as taxas corresponderiam a um carácter obrigatório da utilização do serviço público, surgindo as redevances como correspectivos de utilização puramente facultativas dos bens ou serviços públicos. Mais tarde, o Conseil d'État veio, em 1958, a considerar que as redevances são “pedidas aos utentes com vista a cobrir os encargos de um serviço público determinado ou os custos do estabelecimento e de manutenção de uma obra pública” e “encontram a sua contrapartida directa nas prestações fornecidas pelo serviço ou na utilização da obra” (caso do Syndicat des Transporteurs aériens, citado em P.M. Gaudemet e J. Molinier, *Finances Publiques, Emprunt/Fiscalité*, tomo 2, Paris, 1988, pág. 117). No que toca às portagens das auto-estradas, numa decisão de 1977, o Conseil d'État considerou-as redevances e não taxas fiscais ou parafiscais, visto servirem “para reembolsar ou remunerar os capitais investidos na construção, e assegurar a manutenção e exploração da auto-estrada” (citado na mesma obra de Gaudemet e Molinier, pág. 118; numa anterior decisão do Tribunal de Conflits, em 1965, as portagens haviam sido consideradas como taxas - veja-se A. Laubadère e outros, ob. cit., Tomo I, 11ª ed., pág. 711). Pode dizer-se que no presente a caracterização das taxas é a seguinte: “uma taxa é um tributo (prélevement) pecuniário que opera em benefício do Estado, das colectividades locais ou das empresas públicas (établissements publics) pela via coactiva (o que a distingue dos preços) sobre o beneficiário de uma vantagem particular obtida por ocasião ao funcionamento de um serviço público (o que a distingue do imposto), sem correlação necessária com o custo do serviço (o que a distingue da redevance)” (Gaudemet e Molinier, ob. cit., págs. 118-119). Importa dizer que o debate doutrinário sobre a qualificação como taxa ou redevance pour services rendus tem implicações constitucionais, visto caber na reserva do Parlamento, segundo o art. 34º da Constituição francesa de 1958, “les impositions de toute nature” (cfr. L. Favoreu e L. Philip, *Les Grands Décisions au Conseil Constitutionnel*, 7ª ed., Paris, 1993, págs. 93 e segs.)

35. É altura de entrar finalmente na apreciação da questão de constitucionalidade submetida ao Tribunal Constitucional.

Qual o regime tributário aplicável às taxas na Constituição vigente?

Diferentemente da última versão da precedente Constituição de 1933 - em que, a partir da revisão constitucional de 1971, se estabelecia, no seu art. 70º, uma reserva de lei (lei da Assembleia Nacional ou decreto-lei do Governo) para a fixação dos princípios gerais relativos às taxas a cobrar pelos serviços - a actual Constituição só estabelece a reserva de lei (lei da Assembleia da República ou, por se tratar de uma reserva relativa de competência, decreto-lei do Governo, autorizado por lei - art. 168º, nº 1, alínea i) quanto à criação dos impostos e sistema fiscal. Da concatenação dos nºs 1 e 2 do art. 106º da Constituição vigente resulta que o sistema fiscal é constituído pelo conjunto dos impostos, visando aquele “a satisfação das necessidades financeiras do Estado e outras entidades públicas e uma repartição justa dos rendimentos e da riqueza”. A criação dos impostos cabe à lei, a qual “determina a incidência, a taxa, os benefícios fiscais e as garantias dos contribuintes” (art. 106º, nº 2, da Constituição). O nº 3 do mesmo art. 106º estabelece uma garantia decorrente ao velho princípio inglês de “no taxation without representation”: “Ninguém pode ser obrigado a pagar impostos que não tenham sido criados nos termos da Constituição e cuja liquidação e cobrança se não façam nas formas prescritas na lei” (cfr. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3ª ed., Coimbra, 1993, pág. 459; J. Casalta Nabais, *Jurisprudência do Tribunal Constitucional em Matéria*

Fiscal, in *Estudos sobre a Jurisprudência do Tribunal Constitucional* ob. col., Lisboa, 1993, págs. 249 e segs).

Apesar de ter havido uma proposta do Partido Comunista Português, na segunda revisão constitucional, “que previa que também ao Parlamento coubesse definir o enquadramento da fixação de taxas pelas entidades públicas, ordenando e harmonizando o caótico panorama actual” (José Magalhães, *Dicionário da Revisão Constitucional*, Lisboa, 1989, voc. Parafiscalidade, pág. 81; veja-se o que o autor aí escreve quanto à alteração do nº 1 do art. 106º da Constituição, destinado a integrar no sistema fiscal as receitas parafiscais), tal proposta não triunfou, não havendo qualquer reserva parlamentar em matéria de taxas.

36. Como se compreende, de um ponto de vista constitucional, a distinção entre imposto e taxa torna-se “verdadeiramente importante” (Teixeira Ribeiro). E, como os impostos e as taxas têm a característica da coactividade ou da imposição coactiva pelo Estado, nem sempre é fácil - especialmente, perante regimes jurídicos atípicos - qualificar a respectiva figura tributária.

Quer a Comissão Constitucional, quer o Tribunal Constitucional tiveram, assim, de se ocupar da distinção entre impostos e taxas, dada a relevância da respectiva qualificação para a determinação do regime constitucional.

Pode dizer-se que a orientação acolhida pela jurisdição constitucional reflecte a tradição jurídica nacional e as orientações doutrinárias prevalentes: o que distingue nuclearmente o imposto da taxa é a unilateralidade do primeiro, face à bilateralidade ou carácter sinalagmático da segunda.

No parecer nº 30/81 da Comissão Constitucional - de que também foi relator o ora relator - houve ocasião de analisar a constitucionalidade da entretanto abolida taxa de televisão, regulada por um decreto-lei do Governo. Tratava-se da imposição de um tributo relativamente aos possuidores ou detentores de aparelhos televisores, em que a lei considerava que tal detenção, objecto de registo, constituía ândice de utilização do serviço público de televisão. Aquele órgão negou que a referida taxa tivesse efectivamente e natureza de imposto, dada a atribuição de um carácter sinalagmático à obrigação de pagamento da mesma: “embora imposta unilateralmente pelo Estado a vinculação de uma prestação aos particulares detentores de televisores, o certo é que o mesmo Estado oferece como contrapartida a existência e funcionamento de um serviço público de transmissão à distância de imagens não permanentes e sons, efectuada por ondas electromagnéticas, destinada à recepção directa pelo público [...]” (Pareceres da Comissão Constitucional, 17º vol., Lisboa, 1983, págs. 93-94). E, mais à frente: “os elementos de que se dispõe já apontam no mentido da negação da afirmação de que ataxa de utilização televisiva é um imposto, sendo determinantes os argumentos de direito positivo respeitantes ao carácter bilateral ou sinalagmático da figura” (ob. cit., pág. 94).

37. Por seu turno, o Tribunal Constitucional tem reiteradamente feito a distinção entre imposto e taxa nos mesmos termos.

Assim, logo no acórdão nº 348/86, foi acolhida a noção de taxa propugnada por Sá Gomes (taxas, no dizer deste fiscalista, em passo transcrito no acórdão, são “receitas públicas estabelecidas por lei como retribuição dos serviços prestados individualmente aos particulares no exercício de uma actividade pública, ou como contrapartida da utilização de bens no domínio público, ou da remoção de um limite jurídico a actividade dos particulares” - cfr. Acórdãos ao Tribunal Constitucional, 8º vol., pág. 105), aludindo igualmente a noção financeira de taxa sustentada por Teixeira

Ribeiro. E afirmou-se neste aresto: “...Sempre é certo que a diferença da taxa, como tributação, distinguindo-a de imposto reside no vínculo sinalagmático, bilateral, insito no seu conceito, como se depreende das definições anteriormente dadas. A sinalagmaticidade encontra-se arredada do conceito de imposto”, chamando-se a atenção para que as taxas se situam “no campo dos serviços públicos de que os particulares colhem certas vantagens individuais como contrapartida das importâncias pagas” (ibidem).

Este modo de ver as coisas tem sido repetidamente afirmado (vejam-se, por exemplo, os acórdãos nºs 205/87, 461/87, 76/88, 412/89, 67/90, 49/92, 379/94 e 382/94, publicados os cinco primeiros in *Acórdãos do Tribunal Constitucional*, 9º vol., págs. 209 e segs., 10º vol., págs. 181 e segs., 11º vol., págs. 331 e segs., 13º vol., tomo II, págs. 1187 e segs., 15º vol., págs. 241 e segs., respectivamente, e os três últimos no *Diário da República*, II Série, nº 134, de 11 de Junho de 1992, nº 208, de 8 de Setembro de 1994; menos significativo é o caso do acórdão nº 452/87, publicado nos *Acórdãos*, 10º vol., págs. 169 e segs., em que estava em causa o regime da taxa de registo e de licenciamento de detenção, posse e circulação de cães. De facto, neste acórdão não se tomou posição sobre a espécie de tributo que era essa “taxa” - a qual é considerada, por exemplo, por Teixeira Ribeiro como verdadeiro imposto, cfr. *Revista de Legislação e Jurisprudência*, ano 117º, artigo cit., pág. 292 - uma vez que veio a ser decretada a inconstitucionalidade da norma impugnada por violação da alínea r) do nº 1 do art. 168º da Constituição, texto da primeira revisão, que corresponde hoje à alínea p), do mesmo número e artigo). Também noutros arestos que têm incidido sobre tributos criados pelas autarquias (encargos de compensação, tarifas de saneamento, etc.) tem o Tribunal Constitucional acolhido uniformemente esta noção de taxa.

Em especial, no acórdão nº 205/87 pode ler-se o seguinte:

“É pacificamente aceite que a reserva parlamentar em matéria fiscal, consignada na alínea i) do nº 1 do artigo 168º, se reporta aos impostos, mas já não às taxas (cfr. Gomes Canotilho e Vital Moreira ob. cit, 1º vol., p. 464, e 2º vol., p. 201) [...]”.

Na verdade, a doutrina vem entendendo com certa uniformidade, que o que distingue a taxa do imposto é a natureza bilateral daquela, ou, se assim melhor se entender, o seu carácter sinalagmático, pois que à prestação do particular corresponderia uma contraprestação directa e específica por parte do Estado [...].

Mas a mesma doutrina não exige que o montante da taxa deva corresponder ao custo do bem ou serviço que constitui a contraprestação ao Estado”. (Acórdãos, 9º vol., pág. 22-224).

Vale a pena analisar de mais perto a situação apreciada pelo acórdão nº 205/87. O Presidente da República suscitara, em fiscalização preventiva, a dúvida sobre constitucionalidade de várias normas do Decreto nº 80/10 da Assembleia da República sobre o enquadramento do Orçamento de Estado. O nº 3 do art. 19º desse Decreto estabelecia que o regime legal “dos impostos, contribuições, diferenciais e outros tributos cobrados pelos serviços autónomos, pelos fundos autónomos e pela segurança social e pelos organismos de coordenação económica e institutos públicos” só podia ser modificado pela Assembleia da República, exceptuando-se desta regra, no número seguinte, as taxas “pagas pelos utilizadores directos dos bens e serviços fornecidos por fundos e serviços autónomos, pela Segurança Social e pelos organismos de coordenação económica e institutos públicos, contanto que o respectivo montante corresponda ao custo dos referidos bens e serviços”. Face ao teor da regra geral e da respectiva excepção, o Tribunal Constitucional entendeu que o legislador ordinário pretendia, inconstitucionalmente, alargar o âmbito de reserva relativa do órgão

parlamentar, nomeadamente fazendo incluir nesta reserva certas taxas, quando o montante das mesmas não fosse equiparável ao custo do correspondente bem ou serviço. O Tribunal Constitucional pronunciou-se pela inconstitucionalidade desses dois números, afirmando que não parecia que, “de acordo com o conceito técnico de taxa, se [pudesse] razoavelmente defender que em tal caso se não está perante uma verdadeira taxa, mas perante um imposto” (Acórdãos cit., vol. 9º, pág. 223). Para esse juízo louvou-se no parecer de dois fiscalistas, Teixeira Ribeiro e Alberto Xavier.

E a tese deste acórdão n.º 205/87 foi reafirmada no acórdão n.º 461/87, onde se transcreveram estas afirmações. (sobre a jurisprudência do Tribunal Constitucional na matéria, veja-se o citado estudo de J. Casalta Nabais, ob. cit., págs. 254 e segs.).

38. Pode, assim, dizer-se que o Tribunal Constitucional rejeita - seguindo a doutrina fiscalista portuguesa que se exprime sem discrepâncias - o entendimento de que uma taxa cujo montante exceda o custo dos bens e serviços prestados ao utente se deve qualificar como imposto ou de que deve ter o tratamento constitucional de imposto. Não é, assim, acolhida entre nós uma velha tese ao clássico autor alemão do século XIX, Adolf Wagner, de que uma taxa “passa” a imposto quando dela decorrem lucros para a entidade que a estabeleceu, princípio este “da equivalência” que ainda hoje é defendido na doutrina e jurisprudência alemãs (cfr., por exemplo, Heiko Faber, *Verwaltungsrecht*, 2ª ed., Tübingen, 1989, págs. 221-222; Heinrich W. Kruse, *Derecho Tributario - Parte General*, trad. espanhola da 3ª edição alemã, Madrid, 1978, pág. 71). Quando se verifica a correspectividade ou o carácter sinalagmático entre a imposição e um serviço divisível prestado - como ocorre no caso aos autos - não se está perante um imposto.

39. Deve notar-se que, até hoje, o Tribunal Constitucional não teve de ocupar-se de um tributo cujo montante tivesse sido impugnado com fundamento na alegada desproporção manifesta do mesmo.

No caso presente, a impugnação é feita nesses termos pelos requerentes.

Pode, assim, formular-se a dúvida sobre se, num caso de uma taxa de valor manifestamente desproporcionado, completamente alheio ao custo do serviço prestado, não deverá entender-se que tal taxa há-de ser tratada, de um ponto de vista jurídico-constitucional, como um verdadeiro imposto, de tal forma que tenha de ser o órgão parlamentar a decidir sobre o seu quantum.

Para responder a tal dúvida - de que se fazem eco os requerentes - é preciso, antes de tudo, apreciar se os valores destas portagens são manifestamente desproporcionados.

Assim, neste momento há-de manter-se o entendimento sedimentado constante das espécies jurisprudenciais referidas, pelo que deve provisoriamente concluir-se que o n.º 1º da Portaria n.º 351/94 não viola o artigo 168º, n.º 1, alínea i), da Constituição.

Importa, por isso, analisar a questão da invocada violação do princípio da proporcionalidade.

VI

40. Os Deputados requerentes sustentam igualmente que o n.º 1º da Portaria n.º 351/94, de 3 de Junho, “viola o princípio da proibição do arbitrio - que decorre da própria ideia de Estado de Direito Democrático, estabelecida no artigo 2º da C.R.P. - o princípio da adequação e o princípio da igualdade perante os encargos públicos, como

afloramento específico do princípio da igualdade, estabelecido no artigo 13º da C.R.P.” (a fls. 4 dos autos).

Importa, por isso, averiguar se a norma que consagrou as novas tarifas de portagem pela travessia da ponte viola os princípios constitucionais da igualdade - na sua vertente da chamada “igualdade justa”, que proíbe o arbitrio legislativo, no domínio da igualdade perante os encargos públicos - e da proporcionalidade.

Para tal, importa analisar o quantum dos aumentos das portagens e as finalidades confessadamente prosseguidas pelo legislador.

41. No que toca ao aumento das portagens, recordar-se-á o que atrás ficou referido.

As portagens, fixadas em 1966 quanto as então previstas nove classes de veículos automóveis, mantiveram-se inalteráveis durante 17 anos. O Decreto-Lei n.º 365/83, de 28 de Setembro, considerando tornar-se “indispensável proceder a revisão e ajustamento daqueles valores” e invocando o 3º do art. 3º do Decreto-Lei n.º 47107, de 13 de Julho de 1966 (neste parágrafo previa-se que, sempre que a evolução do tráfego e a amortização da obra o aconselhasse ou justificasse, poderia proceder-se à revisão da tabela das portagens), estatuiu aumentos das portagens anteriores que oscilaram, relativamente às cinco primeiras classes de veículos, entre 50% e 280%, sendo certo que tal afirmação deverá ser corrigida pela consideração de que as anteriores 9 classes de veículos foram reduzidas a apenas 6, o que introduz uma distorção nas variações percentuais indicadas.

Entre 1985 e 1992, houve actualizações anuais determinadas “no âmbito da política de rendimentos e preços”, tendo, por exemplo, a taxa da classe 1 sido mantida inalterável no primeiro desses anos (30\$00), tendo depois subido sucessivamente, a partir de 1986 para 35\$00, a partir de 1988 para 40\$00, a partir de 1990 para 45\$00, elevando-se em 1992 a 50\$00. A taxa da classe 6, fixada em 1983 em 250\$00, teve os seguintes valores sucessivos: 280\$00 (1985), 310\$00 (1986), 325\$00 (1987), 350\$00 (1988), 385\$00 (1989), 420\$00 (1990) e 480\$00 (1992).

Em 1992, após a publicação do Decreto-Lei n.º 265-A/92, houve uma redução das classes de veículos para apenas 4, como se viu. Considerando as duas primeiras classes, os valores de 1992 (50\$00 e 110\$00, respectivamente) aumentaram, no fim do ano, consideravelmente (100\$00 e 250\$00, respectivamente), mas tal subida percentual não leva em consideração a redução de número de classes de veículos (praticamente todos os veículos ligeiros de passageiros passaram para a classe 1, tendo a portagem diminuído mesmo para os de maiores dimensões, pois a distinção entre as duas primeiras classes passou a fazer-se pela altura na vertical do primeiro eixo: igual ou inferior a 1,10 m; ou superior a essa altura).

Em 1994, os valores das taxas relativas às quatro classes de veículos tiveram um aumento percentual de cerca de 50% (veja-se o quadro constante do n.º 23, supra), por referência aos fixados menos de dois anos antes.

Não pode deixar de reconhecer-se que se tratou de um aumento percentual inusitado, pois deixou de estar relacionado com os aumentos de preços dos serviços públicos em função da evolução do nível geral dos preços, ao contrário do que sucedia desde 1985, sendo certo que não houve qualquer mudança geral da política do Governo na matéria, nem tão-pouco qualquer alteração das classes de veículos antes previstas.

42. Na sua resposta, o Primeiro-Ministro tomou posição sobre as denunciadas violações dos princípios constitucionais da igualdade, proibição do arbitrio e

proporcionalidade por banda do nº 1º da Portaria nº 351/94, tecendo as seguintes considerações para explicar o aumento estatutuído:

- A invocação do “princípio da proibição do arbítrio a propósito de um preço, ainda que autoritariamente fixado, não faz muito sentido”, visto que um serviço só será “procurado enquanto o valor que lhe é atribuído exceder o seu custo, pelo que o arbítrio não é maior do que o de qualquer outra transacção no mercado”. Constitui um objectivo inevitável a prosseguir pelo Estado o racionamento da procura de “uma infra-estrutura que atingiu o seu limite de utilização” (a fls. 21 dos autos);
- Se os peticionantes estiverem a invocar um vício de discricionariedade, isto é, uma violação de limites positivos decorrentes da Constituição (relação de meios e fins, ou seja, proporcionalidade: oportunidade do acto, ou seja, sua exigibilidade), inporta acentuar a “ausência de previsão constitucional do direito de circulação gratuita dos automobilistas pelas pontes (e por que não pelas auto-estradas?)”. Fica, assim, sepultada “a invocação do princípio de proibição do arbítrio” (a fls. 23 dos autos);
- Relativamente à alegada ofensa dos princípios constitucionais da adequação e da igualdade perante os encargos públicos, é salientado que “qualquer preço - e portanto também uma taxa - procede ao ajustamento da procura e da oferta, só não é adequado quando cria desajustamentos entre uma e outra. Supõe-se que não restam dúvidas de que durante várias horas do dia a procura de passagens de veículos na ponte excede a sua capacidade de oferta. A portagem será, então, tanto mais adequada quanto melhor opere o rateio do serviço que a pode prestar. A conclusão só pode ser a de que não era muito adequada - e que face ao comportamento típico da procura os novos preços o seriam mais” (a fls. 24). E quanto ao princípio da igualdade, afirma-se que “[s]e algo se pode ter como certo, é que a invocada igualdade na aplicação e criação do direito só tem aqui relevo no que diz respeito à comparação de dois universos: o dos «automobilistas utentes da ponte» e outro (seja este o dos automobilistas não utentes da ponte, seja o dos não automobilistas, seja o dos utentes, automobilistas ou não, de outras pontes) - e arbitrário será contrapor-lhe um universo específico” (a fls. 26). Mais à frente, afirma-se que, “[q]uanto à distinção - provavelmente desejavelmente esquecida na lógica do pedido - entre os utentes da ponte (que são os automobilistas e os que utilizam nela transportes públicos) e que é mantida desde a primeira hora, essa está devidamente fundada em razões sociais para estimular o uso de transportes públicos, razões sociais para presumir sobre a condição económica de quem utiliza e não utiliza viatura própria e razões técnicas.” (a fls. 27);
- São ainda feitas duas observações que “têm a ver com a interiorização que o mercado faz dos custos - e dos sacrifícios - que atravessia quotidiana do Tejo implica”. A primeira tem a ver com uma hipótese de existência de dez pontes em vez de uma: “[i]mediatamente o preço do imobiliário [de Lisboa] cairia, subindo o da margem esquerda. Pela mesma razão - mas não com os mesmos efeitos - do alargamento da actual ponte, da instalação do comboio no seu tabuleiro inferior e da criação de uma alternativa com efeitos descongestionantes do tráfego resultará também uma valorização dos imóveis da margem esquerda, beneficiando, pois, o universo que se quis contrastar com outros”. A segunda observação reside no seguinte: “devido ao actual diferencial do preço do imobiliário nas duas margens, os potenciais compradores/arrendatários de casa

que trabalhem em Lisboa adequam as suas escolhas de acordo com uma função de preferência em que os gastos monetários acrescidos em transportes - e os custos psíquicos e temporais da travessia do Tejo - são compensados pelos menores custos de aquisição/arrendamento de uma habitação de características determinadas” (a fls. 28-29 dos autos). Em jeito de conclusão, nota-se que, “[uma vez que Lisboa perdeu 18,4% da sua população residente entre 1981 e 1991 e a área Metropolitana de Lisboa ao Sul do Tejo ganhou, no mesmo período, 9,8%, é de concluir que, apesar de tudo, os custos de travessia são preferidos aos outros”;

- Afirma-se, ainda, que o pagamento das portagens em pontes é um exemplo de escola: “o seu montante pode ser ligado aos custos marginais de curto ou de longo prazo. Neste último caso, a consideração dos custos de reposição adita uma componente aos custos marginais. Tal justifica o pagamento de uma taxa, necessariamente muito acima do custo marginal. Porém, mesmo no caso de se considerarem só os custos marginais de curto prazo, a cobrança de uma taxa justifica-se sobremaneira quando ocorram fenómenos de congestionamento, devendo aquela ser tanto mais elevada quanto maior for o congestionamento.”;
- Igualmente se esclarece que, “face ao aumento [de 1994], só seria de esperar obter mais 50% das receitas do ano anterior - e para financiar com isso a nova ponte seriam necessários mais 100 anos. O outro efeito previsível desse aumento - a contenção do crescimento da procura de passagens (cuja evolução se inclui no quadro seguinte) - é muito mais relevante, uma vez que parecia insustentável continuar a deixar crescer as filas de trânsito, que ultrapassam já, frequentemente, a dezena de quilómetros (e que, note-se, não são provocadas pela portagem, mas sim pelos limites físicos da ponte)” (a fls. 46-47 dos autos). No quadro aludido, mostra-se que o tráfego médio diário da ponte era de 9764 veículos em 1967, tendo quase quintuplicado dez anos depois (1977-42096 veículos), situando-se em 77680 veículos em 1987, para atingir 111.199 veículos em 1991;
- Por último, põe-se em relevo que, com base na aplicação dos índices de preços no consumidor, os valores nominais que corresponderiam aos valores fixados em 1966 seriam, a preços de 1991, para cada par de travessias, de 763\$00 (valor fixado 10\$00) e de 7.640\$00 (valor fixado - 100\$0), nas classes extremas (cfr. fls. 52 dos autos).

43. Em matéria tributária, não cabe ao Tribunal Constitucional, em linha de princípio, controlar as opções do legislador ou da Administração nas escolhas que estes fazem para estabelecer o quantum dos tributos, quer se trate de impostos, de taxas ou de contribuições especiais. Do mesmo modo e no que toca ao direito penal, não compete ao Tribunal Constitucional, em regra, censurar a opção ao legislador no que respeita à fixação dos limites mínimo e máximo das penas, que correspondem aos diferentes tipos penais, nem tão-pouco fiscalizar a opção sobre a criminalização ou sobre a descriminalização de certas condutas.

A propósito da exigência de quotização aos advogados pelo facto de estarem obrigatoriamente inscritos na respectiva associação pública, a Ordem dos Advogados, teve ocasião a 2ª Secção do Tribunal Constitucional de se pronunciar sobre os limites do poder de cognição deste Tribunal quanto às opções conformadoras do legislador:

“... em matéria de encargos e contribuições pecuniárias, de carácter público, a que os cidadãos podem ser adstritos, a Constituição deixa ao legislador uma

muito larga «liberdade constitutiva» - e esta comporta, certamente, a possibilidade de instituir, prever ou admitir figuras contributivas como a que agora está em discussão. Ponto é, apenas, que não se ultrapassem, também aí, certos princípios constitucionais de incidência genérica - como os da igualdade ou da proibição do excesso (proporcionalidade): estes princípios, porém, logo se mostra não serem afectados pela simples afirmação legal duma regra de quotização obrigatória (recorde-se que é esse o único aspecto que agora estamos a considerar) para certa associação pública, extensível a todos os respectivos membros.” (Acórdãos, vol. 14º, págs. 243-244)

Por exemplo, no que toca à elevação das taxas de justiça, o Tribunal Constitucional não declarou inconstitucionais várias alterações ao Código das Custas Judiciais, em processo de fiscalização abstracta, tendo ponderado então o seguinte:

“Um juízo sobre a proporcionalidade da decisão legislativa deverá ter presentes a articulação das normas do Código de Custas Judiciais com o instituto do apoio judiciário e a ideia de causalidade como fundamento da responsabilidade por custas.

Na verdade, as taxas de justiça são a «contrapartida» da prestação de um serviço público vinculado à garantia fundamental do acesso aos tribunais.

A inexistência de um princípio geral de gratuidade da justiça vai precisamente ligada aos limites objectivos da dimensão prestacional da garantia consagrada no artigo 20º, nº 1, da Constituição, e à ideia de equivalência de encargos que prescreve a transferência da responsabilidade individual dos sujeitos processuais para a comunidade [...].

Tais alterações nem sempre comportam um aumento das taxas de justiça, nos casos concretos, ou quando assim seja, ainda aí não é possível falar de desproporcionalidade na tomada de decisão legislativa [...].

Neste plano de análise, as normas do Código das Custas Judiciais não se revelam excessivas, irrazoáveis ou desproporcionadas, por isso não se afigurando susceptíveis de inviabilizar o acesso igual e efectivo de todos os cidadãos a justiça» (acórdão nº 467/91, in Diário da República, II Série, nº 78, de 2 de Abril de 1992).

Este juízo de não inconstitucionalidade, por não se encontrar uma “desproporção intolerável” nas soluções legislativas em apreciação, não impediu que a aplicação imediata da nova tabela aos processos pendentes viesse em alguns casos a ser julgada inconstitucional, por violação do princípio da confiança que vai insito na ideia de Estado de Direito (cfr., por exemplo, o acórdão nº 339/90, in Diário da República, II Série, nº 154, de 8 de Julho de 1991). Mas houve sempre o cuidado de ressaltar, em linha de princípio, a liberdade de conformação e a auto-revisibilidade das soluções legislativas que pertencem ao próprio legislador.

Igualmente, em matéria penal, o Tribunal Constitucional já julgou inconstitucionais certas normas incriminatórias ou as sanções cominadas para certo crime por violação do princípio da proporcionalidade. Fê-lo em vários acórdãos idênticos e, por último, no acórdão de generalização nº 527/95 (in Diário da República, I Série-A, nº 260, de 10 de Novembro de 1994), onde declarou inconstitucional, com força obrigatória geral, a norma do art. 132º do Código Penal e Disciplinar da Marinha Mercante de 1943, na parte em que estabelece a punição como desertor daquele que, sendo tripulante de um navio e sem motivo justificado, o deixe partir para o mar sem embarcar, quando tal tripulante não desempenha funções directamente relacionadas com a manutenção, segurança e equipagem do navio. Na primeira destas decisões, o

Tribunal, reconhecendo a liberdade de conformação do legislador, afirmou que a limitação dessa liberdade “só pode, pois, ocorrer quando a punição criminal se apresente como manifestamente excessiva”, afirmando que, no caso de não embarque de um pescador no respectivo navio de pesca, a criminalização da conduta configurava-se como “um recurso a meios desproporcionadamente gravosos para a prossecução desse objectivo [regular desenvolvimento da actividade económica da pesca de longo curso], só compreensível por se tratar de uma disposição obsoleta, constante de um diploma pré-constitucional, elaborado à luz de valores evidentemente contraditórios com os consignados na legislação vigente”. E, no recente acórdão nº 370/94 (in Diário da República, II Série, nº 207, de 7 de Setembro de 1994), foi julgada inconstitucional a alínea a) do art. 203º do Código de Justiça Militar, por violação dos princípios de igualdade e da proporcionalidade, lidos conjuntamente, na medida em que a moldura sancionatória para o crime militar de abuso de confiança previa uma pena mínima muito elevada, por comparação com a pena mínima estabelecida no Código Penal para o mesmo tipo de crime.

Pode, assim, concluir-se que o Tribunal tem sempre o poder de aferir as opções do legislador pelo crivo do princípio da proporcionalidade. E tem-no feito em diferentes ocasiões, de que foram recordadas algumas das mais significativas.

44. No caso sub judicio, importa decidir se o aumento de portagens na proporção de 50%, relativamente aos valores fixados cerca de dezanove meses antes, viola os princípios da proporcionalidade, da proibição do arbitrio ou da igualdade de todos perante os encargos públicos.

Preliminarmente, deve dizer-se que o Primeiro-Ministro tem razão quando afirma que, após 1 de Setembro de 1994, a situação se modificou, relativamente aos utilizadores habituais da ponte.

Na verdade, desde que um utilizador atravesse, a ponte sobre o Tejo, no sentido sul-norte, pelo menos uma vez em cada dia útil de um certo mês, pode beneficiar de um desconto de quantidade, reduzindo-se a portagem a 50%, a partir da 12ª ou da 13ª travessia, consoante o tipo de veículo utilizado. Quer dizer, após a entrada em vigor da Portaria nº 735-A/94, passaram a conceder-se benefícios aos utilizadores frequentes, dando-se relevância às necessidades sociais de atravessamento da ponte relacionadas com a circunstância de um elevado número das pessoas que trabalham em Lisboa habitarem na margem sul do Tejo. Do mesmo passo, permitiu-se a aquisição de séries de bilhetes pré-comprados, sem prazo de validade, com um desconto de 10%.

Relativamente ao momento presente - e após a publicação da Portaria nº 735-a/94 - verifica-se que o grupo dos utilizadores frequentes da ponte dispõe de um tratamento mais favorável, decorrente dos descontos de quantidade - o que não acontecia quando os Deputados requerentes apresentaram o presente pedido de fiscalização sucessiva de constitucionalidade.

No que toca aos valores vigentes das portagens, não pode afirmar-se que os mesmos são manifestamente desproporcionados ou inadequados. De facto, a comparação com os valores fixados para as portagens das auto-estradas que dão acesso a Lisboa (auto-estrada do Norte, auto-estrada Lisboa-Cascais; auto-estrada da Malveira-Lisboa) não aponta, em termos de valores absolutos, para uma disparidade excessiva ou desrazoável dos valores do acesso do Sul, ainda que se tenha de levar em conta que o acesso a Lisboa a partir da margem sul do Tejo só pode fazer-se, em função da realidade geográfica, ou por via fluvial ou pela ponte, não existindo quaisquer alternativas viárias no presente.

Por outro lado, e uma vez que não integram o objecto deste processo as normas do Decreto-Lei n.º 168/94 sobre a concessão da exploração da actual travessia à entidade concessionária da construção da nova ponte, nomeadamente, o art. 3.º, n.º 3, e as disposições das Bases de Concessão anexas respeitantes à fixação no futuro das taxas de portagem na actual travessia, não pode tomar-se em consideração o que poderá passar-se no futuro e em que medida as soluções do futuro poderão ter influência na fixação de ulteriores actualizações das portagens antes da transferência da exploração da Ponte de 25 de Abril da JAE para a entidade concessionária.

No presente, importa acentuar que o produto da cobrança das portagens reverte para a Junta Autónoma das Estradas, constituindo receita própria deste organismo personalizado da Administração directa do Estado. Esta receita não está legalmente consignada a nenhuma finalidade específica, pelo que não pode este Tribunal Constitucional afirmar que tais receitas estão destinadas a cobrir despesas de construção da futura ponte. O contrário resulta mesmo do citado Decreto-Lei n.º 168/94 (veja-se o disposto na Base XLVII, n.ºs 1 e 3, do Anexo I àquele decreto-lei).

Como resulta da resposta do Primeiro-Ministro, estão projectados ou em vias de execução certos melhoramentos na actual ponte que vão ser suportados pelos recursos públicos (reforço das estruturas da ponte; ampliação do tabuleiro superior da mesma com a abertura de uma sexta via ao tráfego; adaptação do tabuleiro inferior da ponte à travessia ferroviária - cfr. a Base XLII do Anexo I do Decreto-Lei n.º 168/94).

Por outro lado, é facto notório que o tráfego médio de veículos não tem deixado de aumentar anualmente, ocorrendo frequentes situações de congestionamento nas chamadas "horas de ponta" (veja-se o quadro numérico dessa evolução na resposta do Primeiro-Ministro, a fls. 47. dos autos).

Não existem, assim, indícios suficientemente fortes de que o aumento estabelecido em 1994 seja manifestamente desadequado aos fins de obtenção de receitas para custear obras de melhoramento da actual travessia - seja o melhoramento directo decorrente na abertura da sexta via, seja o indirecto decorrente da travessia ferroviária, susceptível de descongestionar o tráfego - ou de regular a intensidade do tráfego, para racionalização da utilização de veículos particulares de passageiros, com evidentes vantagens para a eficácia dos meios de transporte colectivo que nela circulam (sobre a fixação do preço da portagem de uma ponte e a sua relação com a existência de um serviço de transporte fluvial, por ferry boat, vejam-se as considerações de Richard A. Posner, in *Economic Analysis of Law*, 3.ª ed., Boston e Toronto, págs. 328-333).

Por outro lado, a introdução de descontos de quantidade minorou indiscutivelmente os efeitos mais onerosos para os utilizadores frequentes, em especial os moradores na margem sul do Tejo que se deslocam diariamente a Lisboa para trabalhar. Não é, assim, possível - face aos elementos fácticos atrás descritos, nomeadamente aos quadros de volume de tráfego constantes da resposta do Primeiro-Ministro - ter por violado o princípio normativo da proporcionalidade, com afloramentos nos arts. 18.º, n.º 2, 19.º, n.º 4, 266.º e 272.º, n.º 1, da Constituição.

45. Tão-pouco pode o Tribunal Constitucional afirmar que o n.º 1.º da Portaria n.º 351/94 viola o princípio da proibição do arbitrio, seja autonomamente encarado, seja como vertente do princípio da igualdade perante os encargos públicos.

Os Deputados requerentes não contestam o carácter oneroso da travessia na ponte, nem sustentam, por isso, a existência de um princípio geral - com ou sem base constitucional - de gratuidade no uso dos bens do domínio público do Estado. Consideram que o critério de ajustamento dos "preços de portagem" se baseou na

necessidade de equiparar a prazo os preços das portagens da actual ponte sobre o Tejo e da futura ponte, e de viabilizar economicamente a construção e exploração da futura ponte, objectivos que consideram constituir, no fundo, um desvio do exercício do poder regulamentar do Governo.

A verdade é que não impugnaram a conformidade constitucional das atrás citadas normas do Decreto-Lei n.º 168/94, limitando a fazê-lo quanto ao n.º 351/94.

Ora, isoladamente encarada a Portaria n.º 351/94 - enquadrada pelo disposto no Decreto-Lei n.º 265-A/92, em especial pela norma que estabelece que as portagens constituem receitas próprias da JAE - não se pode afirmar que os utentes da actual ponte estão no presente a financiar a nova ponte, a qual só indirectamente os poderá beneficiar, na medida em que produza um efeito de descongestionamento ou constitua mesmo, para alguns, uma alternativa preferencial de percurso.

Não há, pois, elementos que apontem para que os utentes esporádicos ou habituais da actual ponte sejam arbitrariamente tratados, relativamente a outras categorias de cidadãos. Nomeadamente, a existência de uma portagem e a fixação do seu quantum não podem ter-se como susceptíveis de violar o princípio da igualdade quanto aos utentes que se deslocam diariamente da margem sul do Tejo a Lisboa, por comparação, por exemplo, com os cidadãos que habitam na margem sul do rio Douro e se deslocam diariamente ao Porto para trabalhar. Importará nessa comparação acentuar que a construção das pontes sobre o Douro de acesso ao Porto ocorreu em diversos momentos de tempo, que a construção se revestiu de graus de dificuldade diversos em cada caso, que os volumes de tráfego respectivos são diversos, que o investimento necessário e as tecnologias utilizadas foram muito diferentes, etc.. e caso de recordar que, como o tem acentuado o Tribunal Constitucional, o princípio de igualdade só opera num plano sincrónico e não em planos diacrónicos.

Não pode, por isso, este Tribunal controlar se o Governo, ao fixar as presentes portagens, encontrou a solução mais adequada ao fim visado, a mais razoável ou a mais justa. Cabe-lhe tão-somente afirmar que o n.º 1.º da Portaria n.º 351/94 - lido em conjugação como disposto na Portaria n.º 735-A/94 - não estabelece um tratamento manifestamente injusto, flagrante e intoleravelmente inaceitável num Estado de direito democrático (para uma reafirmação da jurisprudência constante do Tribunal respeitante ao princípio da igualdade, veja-se, por último, o acórdão n.º 335/94, in *Diário da República*, II Série, n.º 200, de 30 de Agosto de 1994, com referências a anteriores decisões na matéria).

A política de fixação das tarifas de portagens é traçada pelo Governo e cabe na sua esfera de actuação, havendo de ser politicamente valorada pelos cidadãos, através de formas constitucionalmente admissíveis. Escapa, porém, em regra, ao controlo do Tribunal Constitucional, o qual é, neste matéria, essencialmente negativo: ora, face ao que foi exposto, não se pode afirmar com segurança que não exista um fundamento sério para a solução em apreciação, nem se pode concluir que não disponha ela de um sentido legítimo ou vise consagrar fundamentos desrazoáveis de diferenciação. Tão-pouco se pode afirmar que aos utentes habituais da ponte seja exigido um sacrifício desproporcionado face aos utilizadores esporádicos, já que, a partir de Setembro de 1994, foram consagrados mecanismos diferenciadores, tendentes a minorar os sacrifícios pedidos a tais utentes habituais, isto sem se levar em conta, claro, o quadro de perspectivas económicas ou de diferente natureza em que cada um destes optou por residir em concelhos da margem sul do Tejo.

Não se verifica, pois, uma violação do princípio de proibição do arbitrio, autonomamente considerado, ou do princípio da igualdade perante os encargos públicos.

46. Face à conclusão de que não ocorre na situação sub judicio uma violação do princípio da proporcionalidade, ocioso se tornaria dilucidar a dúvida que atrás se deixou em aberto (cfr. n.º 39, supra), sobre se a criação das normas que estabeleceram as novas tarifas das portagens deveria caber na competência do órgão parlamentar. Tudo o que se deixou dito quanto aos montantes das portagens, em especial a sua evolução no tempo e os valores que atingiriam se se operasse uma correcção pelos sucessivos índices de variação dos preços no consumidor, dispensa o Tribunal de resolver agora essa dúvida, por se tratar de mera questão académica no presente contexto.

VII

47. Nestes termos e pelas razões expostas, decide o Tribunal Constitucional não declarar a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, do n.º 1.º da Portaria n.º 351/94, de 3 de Junho.

Lisboa, 15 de Novembro de 1995

PROCESSO N.º 286/94

Declaração de voto

Votei a decisão constante do presente Acórdão sem concordar inteiramente com a respectiva fundamentação (apesar de esta ser cuidadosa e profunda) e com a convicção de que está em causa uma situação de fronteira com a violação pura e simples do princípio da proporcionalidade, consagrado no artigo 18.º, n.º 2, da Constituição. Votei a decisão porque, na ponderação dos argumentos a favor e contra um juízo de inconstitucionalidade, os primeiros me pareceram menos sólidos.

Não concordo inteiramente com a fundamentação do Acórdão, na medida em que o raciocínio expandido sobre a proporcionalidade do aumento das portagens, qualificadas correctamente como taxas, se restringe a uma espécie de análise económica, visando concretizar o princípio da proporcionalidade e fundamentando a conclusão pela não desproporcionalidade numa racionalidade não especificamente jurídica.

Em meu entender, não é dada suficiente relevância ao reconhecimento de que o aumento é inusitado, segundo as expectativas dos utentes da Ponte 25 de Abril. Factores de previsibilidade ou de acessibilidade à margem norte do Tejo para quem diariamente trabalha em Lisboa ainda são integráveis, aliás, numa lógica de análise económica e são relevantes, sem dúvida, na perspectiva da salvaguarda das expectativas e da confiança dos cidadãos. Ora, tais factores não são valorados com intensidade idêntica à de elementos mais abstractos e objectivos, como a existência de outras portagens e outros custos.

Considero, deste modo, que o Acórdão foi demasiado convicto e restritivo na formulação do princípio da proporcionalidade concretizado no caso, refugiando-se na torre de marfim de uma certa lógica económica, mas olvidando outras formas de abordagem relevantes, como a sociológica. Um aumento seria, a meu ver, ainda desproporcional, na medida em que implicasse uma violação intolerável das expectativas dos utentes da Ponte 25 de Abril, mesmo que, comparativamente com o valor de outros bens, não fosse excessivo.

Admito, todavia, que as correcções introduzidas pela Portaria n.º 735-A/94, de 12 de Agosto, modificaram substancialmente a situação e vieram moderar o efeito do aumento inusitado que o Acórdão reconhece. E esta última referência foi para mim decisiva na votação do presente Acórdão.

Ainda quanto à fundamentação, não concordo com o apelo a um papel profundamente limitado do legislador constitucional, quanto ao controlo dos poderes de conformação do legislador ordinário nesta matéria - tal como, por exemplo, em matéria de limites das penas. Em direito penal não deve haver, segundo penso, uma regra geral de contenção dos poderes de fiscalização do Tribunal Constitucional. A contenção resultará apenas do carácter relativamente vazio dos princípios constitucionais conformadores - como a necessidade das penas e das medidas da segurança e a culpa -, que o legislador ordinário poderá desenvolver em diversos sentidos.

Por outro lado, a limitação dos pressupostos do juízo de inconstitucionalidade à intenção legislativa declarada - que é até vagae equívoca -, sem atender a factos ou declarações contemporâneos do pedido de controlo de constitucionalidade, revela uma perspectiva jurídica a que não me vinculo. Enquanto públicos e notórios, tais factos poderão contribuir para a decisão do processo.

PROCESSO N.º 286/94

Plenário

Declaração de voto

1. Votei a decisão de não declaração de inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, da norma do n.º 1 da Portaria n.º 351/94, de 3 de Junho, acompanhando, no essencial, a fundamentação largamente desenvolvida do acórdão, sobretudo no que toca à apreciação da “questão prévia de falta de interesse jurídico no conhecimento do objecto do pedido” e de “uma outra questão de natureza preliminar decorrente do vício de inconstitucionalidade orgânica (...)” e à descrição e à análise do “regime legal das portagens desde a construção da ponte sobre o Tejo, em Lisboa”, apelada de PONTE DE 25 DE ABRIL, incluindo a conclusão de que “o regime das taxas a partir de 1996 não se reveste de relevância jurídica no presente processo”, e ainda à análise da natureza jurídica dessas portagens, com a conclusão de que, sendo elas taxas, aquele n.º 1 da Portaria n.º 351/94 “não viola o artigo 168.º, n.º 1, alínea i), da Constituição”.

2. A minha divergência radica-se, na linha da declaração de voto da Exm.ª Conselheira Maria Fernanda Palma, que acompanho, na fundamentação usada pelo acórdão no ponto relativo à proporcionalidade do aumento nas portagens, quase raiando a violação do princípio da proporcionalidade com afloramentos nos artigos 18.º, n.º 2, 19.º, n.º 4, 266.º, e 272.º, n.º 1, da Constituição.

Na verdade, partindo do acórdão da afirmação acertada de um aumento percentual inusitado das portagens, deixando de estar relacionado com os aumentos de preços dos serviços públicos em função da evolução do nível geral dos preços, não extraiu dela as consequências que se impunham, mesmo no plano de um princípio da confiança ínsito no Estado de direito democrático e que se extrai do artigo 2.º da Constituição, por serem fortemente atingidas as expectativas dos utentes da PONTE.

postas em confronto com novos valores, que poderiam até qualificar-se como manifestamente desproporcionados ou inadequados.

Enveredando por uma óptica puramente economicista e financeira, com ponderação de custos, preços, investimentos e figuras afins, com adesão à resposta do Primeiro-Ministro, largamente transcrita, em desfavor de um tratamento sociológico do fenómeno da indignação que na ocasião suscitou a entrada em vigor das novas portagens, traduzido em movimentos associativos, o acórdão perdeu-se num sentido limitativo do princípio da proporcionalidade e esqueceu-se do princípio da confiança.

E só a substituição da Portaria em causa pela nova Portaria n.º 735-A/94, de 12 de Agosto - pouco menos de dois meses decorridos, sendo que em Julho foi suspensa a cobrança e em Agosto funcionou a tradicional isenção de cobrança -, amortecendo por via de "descontos de quantidade" e corrigindo os novos valores das portagens que tanta indignação provocaram, levou-me a ponderar que afinal não teria uma justificação sólida já um juízo, de inconstitucionalidade, tanto mais que o pedido não foi reeditado pelos requerentes relativamente àquela Portaria n.º 735-A/94.

Acresce ainda a circunstância, de todos conhecida, das promessas - vindas já da pré-campanha e da campanha eleitoral do Partido Socialista nas recentes eleições legislativas de 1995 - de membros do Governo do actual XIII Governo Constitucional de abolições de certas portagens, a serem concretizadas em curto prazo, podendo elas estender-se eventualmente à PONTE.

ANOTAÇÃO

A momentosa questão do aumento das taxas de travessia da ponte sobre o Tejo chegou neste acórdão ao Tribunal Constitucional; depois de ter decorrido um prazo que para os nossos costumes judiciais tem de ser considerado como relativamente curto.

Tendo sido o Tribunal Constitucional confrontado com a questão da relação existente entre o quantum a cobrar pela entidade pública e o serviço prestado.

Mas partindo para a questão da divisão entre taxa e impostos de um conjunto de pressupostos doutrinários que podem ser considerados como adquiridos pela doutrina e jurisprudência portuguesas.

Vamos tentar sumariar estas questões consensuais antes de partirmos para as questões novas que se colocam neste acórdão.

O CONCEITO DE TAXA

Para começar retomemos o conceito de taxa: e aqui vigora hoje a definição clássica de ALBERTO XAVIER: ao contrário dos impostos, taxas são receitas que têm a particularidade de "revestirem carácter sinalagmático, não unilateral o que por sua vez deriva funcionalmente da natureza do facto constitutivo das obrigações em que se traduzem e que consiste na prestação de uma

actividade pública ou na utilização de bens do domínio público ou na remoção de um limite jurídico"⁽¹⁾.

E como condição da existência deste sinalagma é necessário que, do ponto de vista financeiro que opera uma classificação entre os vários tipos de bens, se trate de um qualquer bem que seja divisível: pois só se o bem for divisível, será possível a "prestação em unidades individualizáveis"⁽²⁾.

Mas apesar da solidez doutrinal do ponto de partida a delimitação entre taxa e imposto - ou seja as consequências concretas do princípio da legalidade fiscal - mantêm-se como uma questão controversa quer na ordem jurídica portuguesa, quer em ordens jurídicas limítrofes.

O que pode ser explicado: como se observou já estamos perante definições delimitativas que só adquirem um significado profundo, quando são comparadas entre si. É na realização da sua função classificatória, que é necessariamente distintiva, que se pode discernir a sua maior ou menor exactidão⁽³⁾.

A jurisprudência do Tribunal Constitucional vem assim confirmar que se encontram resolvidos um certo número de problemas⁽⁴⁾, mas encontramos neste acórdão a abordagem de um outro cuja solução nos parece insatisfatória.

E insatisfatória na medida em que o Conselheiro ARMINDO RIBEIRO MENDES na longa e cuidadosamente fundamentada decisão que fez vencimento, com dois votos de vencido, trata as questões da quantificação das taxas - ou mais rigorosamente do tratamento dado a essas decisões pelo Tribunal Constitucional - de um modo que nos não parece muito coerente.

OS PODERES DE QUANTIFICAÇÃO DAS TAXAS

A primeira dessas questões é a de saber se existe alguma vinculação constitucional para a exigência de uma posição de relativo equilíbrio, ainda que não de correspondência económica, entre o quantum da taxa e o preço do serviço prestado.

Tomando posição a este respeito o acórdão afirma que o "Tribunal Constitucional rejeita - seguindo a doutrina fiscalista portuguesa que se exprime sem discrepância - o entendimento que uma taxa cujo montante exceda o custo dos bens e serviços prestados ao utente se deve classificar como impostos".

⁽¹⁾ ALBERTO XAVIER, *Manual de Direito Fiscal* (1974) 42.

⁽²⁾ SOARES MARTINEZ, *Direito Fiscal* (1993) 36. Sobre esta distinção em outros ordenamentos jurídicos v. TIPKE-LANG KLAUS *Steuerrecht - Ein Systematischer Grundriss* 13ªed (Koln 1985) 65. BIRK. *Steuerrecht I* (München 1988) ARNDT. *Grundzüge des Allgemeinen Steuerrecht* (München 1988) 10-11. FANTOZZI - *Diritto Tributario I* (Torino 1991) FANTOZZI - *Diritto Tributario I* (Torino 1991) 54.

⁽³⁾ Sobre esta sua característica v. LUPI - *Lezione di Diritto Tributario I*, (Milano 1992) 49.

⁽⁴⁾ Para uma síntese desta v. CASALTA NABAIS. *Jurisprudência do Tribunal Constitucional em Matéria Fiscal*, BFDC 69 (1993) 392-403.

Mas isto não é exacto: afirma por exemplo MARGARIDA PALHA que estamos perante um imposto quando o preço a pagar pelo particular em contrapartida de uma qualquer prestação administrativa “excede marcadamente o serviço prestado”⁽⁵⁾.

E a mesma questão é também abordada, como argumento considerar para a questão de saber se uma certa imposição poderia ser considerada uma taxa, em outro parecer sobre a constitucionalidade de um encargo criado pelo município de Lisboa⁽⁶⁾.

Mas se até aqui podemos estar perante um problema de divergência doutrinal ou de uma eventual falha de documentação já estamos no domínio da coerência da argumentação quando, como veremos, o acórdão acaba por vir a abordar este problema. Embora afirme, o que como veremos também não é exacto, que “até hoje” o Tribunal “não teve de ocupar-se de um tributo cujo montante tivesse sido impugnado com fundamento na alegada desproporção manifesta do mesmo”.

É certo que vai abordar esta questão procedendo a uma específica averiguação: saber se houve ou não, no aumento verificado nos valores da portagem “violação do princípio da proporcionalidade”.

Mas não equivale isto, embora com a invocação de um princípio de âmbito geral, a emitir um juízo, sobre questões da quantificação de uma taxa?

E nem de outra forma poderia ser: sem necessidade de aprovação pelo parlamento, sem se orientar pelo princípio da capacidade contributiva, uma taxa só pode ser legitimada se apelar para outros princípios.

E ainda que devam ser reconhecidas as dificuldades em que se encontra o Tribunal para se pronunciar sobre juízos de quantificação e de louvar a prudência que ele mostra nesta área o Tribunal teria de se encontrar, mais cedo ou mais tarde, perante problemas deste tipo. Sob pena de poderem ser subvertidos, pela via do quantum escolhido para certas taxas, toda a partilha de competências existente entre a assembleia e a Administração em matéria fiscal.

Ou seja, há que encontrar e tentar definir uma medida para o nível das taxas, ainda que seja uma questão ainda pouco familiar para a jurisprudência constitucional portuguesa⁽⁷⁾.

Perante uma determinada taxa, criada para preencher um objectivo localizado, parcelar, de obtenção de receitas públicas, não podemos deixar de verificar se ela obedece a um qualquer princípio legitimador, como forma de determinar se não será uma forma encoberta de lançar um imposto.

⁽⁵⁾ MARGARIDA PALHA, *Sobre o Conceito Jurídico de Taxa*, Centro de Estudos Fiscais. XX Aniversário, Estudos, II, (Lisboa 1983) 587.

⁽⁶⁾ PITTA e CUNHA/ XAVIER de BASTO/ LOBO XAVIER. *Conceito de Taxa e Imposto: a propósito de Licenças Municipais* FISCO 51/52 (1993) 5. Sobre a questão das taxas municipais ver também ANTÓNIO MARCOS. *As Taxas Municipais e o Princípio da Legalidade Fiscal*. FISCO n.º 74/75 (1996) 21.

⁽⁷⁾ Embora já muito discutida na jurisprudência do Tribunal Constitucional alemão a tal respeito. V ARNDT, *Grundzüge...* (1988) 9.

E embora não deixando nunca de respeitar a liberdade de conformação administrativa, cabe perguntar, a menos que nos encontremos perante um espaço juridicamente vazio, que princípios podem ser usados para determinar os limites à determinação do seu *quantum*.

E aqui estamos perante duas possibilidades.

Ou se vai pela utilização do princípio do benefício⁽⁸⁾, como princípio que legitima a cobrança de taxas administrativas, para encontrar um qualquer bitola para lhe definir os limites. Ou em alternativa, se é que de uma verdadeira alternativa se trata, se opta pela convocação do princípio da cobertura do custo administrativo (*Kostendeckungsprinzip*)⁽⁹⁾.

Não parecendo aceitável a inexistência de consequências jurídicas para os casos em que se verifique uma absoluta falta de correspondência entre a quantia que deve ser prestada e o dispêndio real de meios efectuado pela Administração.

Compreende-se que deva ser deixada à Administração executivo uma ampla margem de decisão para decidir sobre o nível da taxa. A Administração pode mesmo usá-la, em certos casos, como um “indicador de escassez” criando por exemplo uma taxa mais elevada para os períodos em que é maior a afluência dos utentes⁽¹⁰⁾. Mas está sempre presente o problema dos limites para os aumentos, mesmo que introduzido na perspectiva de saber se foi ou não respeitado o princípio da proporcionalidade.

Não podemos por isso concordar com afirmação contida no acórdão e que este, de resto, acaba por não seguir de que “Em matéria tributária não cabe ao Tribunal Constitucional, em linha de princípio, controlar as opções do legislador ou da Administração nas escolhas que estes fazem para estabelecer o *quantum* dos tributos, quer se trate de impostos, de taxas ou de contribuições especiais”.

E não podemos concordar porque entre um imposto e uma taxa, há um conjunto de diferenças essenciais que implicam diferentes modos de legitimação.

⁽⁸⁾ Sobre o princípio do benefício v. MUSGRAVE / PEACKOCK, *Classics in the Theory of Public Finance, Introduction* (New York 1967) ix. MUSGRAVE/MUSGRAVE, *Public Finance in Theory and Practice* (McGraw-Hill 1980) 236-240. E também ISENSEE, *Nichtsteuerliche Abgaben - ein weisser Fleck on der Finanzverfassung*, in HANSMEYER, (org. por...) *Staatsfinanzierung in Wandel* (Berlin 1983) 449 que afirma serem taxas e contribuições especiais “preços para utilidades específicas”. Acerca da jurisprudência do Tribunal Constitucional alemão a tal respeito, considerando que a equivalência entre encargo e vantagem legitima o imposto v. ARNDT, *Grundzüge...* (1988) 13.

⁽⁹⁾ Tentando conciliar os dois princípios VOGEL, *Vorteil und Verantwortlichkeit - Der Doppelgliedrige Gebührenbegriff des Grundgesetz*. FS Willi Geiger (Tübingen 1989) 533.

⁽¹⁰⁾ Na obra citada pelo acórdão de RICHARD POSNER, *Economic Analysis of Law*. 4.ª ed. (Boston 1992) 343-366 o que se procura é precisamente encontrar uma medida para o preço a cobrar, partindo da análise dos custos (custo médio, custo marginal) fornecidos pela ciência económica.

Se aceitarmos que os encargos fiscais estão ordenados de acordo com o princípio da capacidade contributiva e que as taxas se regem, essencialmente, pelo princípio da cobertura do custo administrativo, caberá ao Tribunal Constitucional verificar se as decisões quantificadoras violam grosseiramente estes princípios.

Por exemplo, se no domínio do IRS foi aplicada uma taxa aos rendimentos mais baixos que é maior do que a suportada pelos mais elevados.

Se estamos perante uma taxa estamos perante outros problemas: por exemplo se não viola o princípio da proporcionalidade por infligir aos utentes de vias públicas um exagerado sacrifício financeiro, uma taxa que decuplica os preços das portagens a cobrar em vias de comunicação, obtendo por esta via desviante meios para cobrir, valha como exemplo limite, o défice da segurança social. Justificando esta decisão com a capacidade contributiva que é em princípio revelada pela utilização dessas vias de comunicação.

Sendo que aqui a taxa viola o princípio da proporcionalidade precisamente porque esse exagerado sacrifício representa uma violação flagrante do princípio do benefício, como limite ao poder administrativo de cobrança de taxas.

Ou por outras palavras se se toma uma qualquer decisão administrativa que equivalha a atribuir a uma certa taxa a função financeira que deve ser desempenhada pelo imposto haverá violação do princípio da proporcionalidade uma vez que tal encargo tributário carece de legitimação.

E no fundo foi a partir da utilização deste princípios, sem o assumir, que o acórdão conclui que aumento não foi “manifestamente desadequado” e que por isso não foi violado o princípio da proporcionalidade.

Como já anteriormente tinha sido feito, sublinhem-lo, pelo Tribunal Constitucional, como se vê a partir das próprias citações do Acórdão.

Chamado a pronunciar-se sobre o aumento das custas judiciais o Tribunal Constitucional ao não considerar os seus aumentos como “desrazoáveis” ou “desproporcionados”, e portanto proferindo um juízo de não-inconstitucionalidade, foi conduzido à emissão de uma apreciação sobre este tipo de decisões.

Pois como se diz no voto de vencido da Cons. Fernanda Palma o acórdão procede “ a uma espécie de análise económicas” das taxas. De acordo como este voto de vencido tal análise é insuficiente.

Mas o que nos interessa mais sublinhar é que o Tribunal procedeu a essa análise, atribuindo-se assim e em nossa opinião correctamente uma competência em tal domínio.

Poderemos assim concordar que, na sua versão corrigida as taxas da Ponte sobre o Tejo, não ultrapassariam os limites constitucionais para a sua vigência.

Mas não com a forma como Tribunal Constitucional chegou a esta decisão.

JL Sandanha Sanches

NOTAS

OGE 96: NOTAS SOBRE A AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA SOBRE OS MÉTODOS INDICIÁRIOS

A autorização contida no Orçamento-96 para alterações do CIRC e do CIRS “por forma a aperfeiçoar a tributação do rendimento e da despesa e a combater a evasão fiscal” é suficientemente circunstanciada para permitir uma antecipação do sentido das principais mudanças.

Como é, sublinhe-se, exigência constitucional em relação a qualquer autorização legislativa.

Vejam os quais as principais mudanças que são anunciadas.

No art. 38º do Código do IRS e no art. 51º do Código do IRC encontramos uma previsão das circunstâncias que podem justificar a aplicação destes métodos.

É juntamente com casos respeitantes a vícios específicos que podem ser encontrados na contabilidade das empresas - as previsões normativas do CIRC foram integralmente transpostas para o CIRS, encontramos nos dois Códigos um conceito indeterminado: a existência de “indícios fundados” no CIRC e de “indícios seguros” no CIRS de que a contabilidade não merece confiança.

E no fundo é esse que é agora concretizado. Em termos gerais pode dizer-se que, de acordo com a autorização legislativa, as várias situações nele previstas são exemplos de “indícios fundados” de que a contabilidade não merece confiança.

Não vamos tratar da questão do IVA onde se colocam problemas no essencial equivalentes aos que se colocam no IRS e IRC

“Art. 56º — c) Rever os Códigos do IRS e IRC, por forma a aperfeiçoar a tributação do rendimento e da despesa e a combater a evasão fiscal. no seguinte sentido:

1) Permitir a determinação por métodos indiciários do conjunto dos rendimentos líquidos dos contribuintes que, auferindo predominantemente rendimentos das categorias B e C de IRS, apresentem, na média dos últimos três anos, por categoria e titular, rendimento colectável inferior ao valor anual do salário mínimo nacional;”