

Pedro Marinho Falcão

O regime de IVA nas empresas municipais de recolha de resíduos urbanos



verbojurídico

O regime de IVA nas empresas municipais de recolha de resíduos urbanos

PEDRO MARINHO FALCÃO
Advogado

Descritores: IVA – empresas municipais – recolha resíduos urbanos

A delegação de competências por parte dos Municípios no âmbito da gestão do sistema municipal de recolha de resíduos urbanos e outros serviços complementares tem suscitado algumas dúvidas quanto ao respetivo enquadramento em sede de IVA.

Assim, e no caso sobre o qual nos debruçámos, o Município celebrou com uma Empresa Municipal um contrato de gestão delegada no qual esta assumiu, em regime de exclusividade, a gestão de resíduos urbanos cuja produção diária não exceda 1.100 litros por produtor e a limpeza urbana em toda a área territorial do Município designadamente a operação, manutenção e conservação do sistema, construção, renovação e substituição de infraestruturas e equipamentos. Entende-se, para este efeito, como gestão de resíduos a recolha dos resíduos urbanos e seu transporte até às instalações de triagem, tratamento e eliminação.

Ainda no âmbito do referido contrato o Município obrigou-se a “*atribuir subsídios e a realizar transferências financeiras que se revelem necessárias ao financiamento anual da atividade de gestão de resíduos*”. Com este propósito foram efetuados os necessários cálculos financeiros, nomeadamente com a elaboração do estudo de viabilidade económica e financeira, sendo o seu *quantum* determinado nos termos do Estatuto de Viabilidade Económica e Financeira e Plano de Investimento (EVEF) para o período 2015/2030.

Este contrato foi, nos termos legais, sujeito a visto prévio junto do Tribunal de Contas de forma a permitir a respetiva dotação orçamental para o efeito.

Em decorrência desta relação jurídica suscita-se a questão de saber se o subsídio à exploração atribuído pelo Município à Empresa Municipal no âmbito do mencionado contrato de gestão delegada constitui uma contrapartida de uma prestação de serviços sujeita a IVA ou se, pelo contrário, o mesmo beneficia de uma norma de não sujeição.

Em face da presente problemática importa definir o respetivo enquadramento jurídico-fiscal das operações em análise.

Nos termos do disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 1.º do Código do IVA estão sujeitas a IVA as transmissões de bens e as prestações de serviços efetuadas no território nacional a título oneroso por um sujeito passivo agindo como tal.

Para efeitos do artigo 2.º do Código do IVA são sujeitos passivos de imposto “*As pessoas singulares ou coletivas que, de um modo independente e com carácter de habitualidade, exerçam atividades de produção, comércio ou prestação de serviços, incluindo as atividades extrativas, agrícolas e as das profissões livres, e, bem assim, as que, do mesmo modo independente, pratiquem uma só operação tributável*”.

Não obstante, estatui o n.º 2 do mesmo normativo que “*O Estado e demais pessoas coletivas de direito público não são, no entanto, sujeitos passivos do imposto quando realizem operações no exercício dos seus poderes de autoridade, mesmo que por elas recebam taxas ou quaisquer outras contraprestações, desde que a sua não sujeição não origine distorções de concorrência*”.

Deste modo, para que se verifique a regra de não sujeição estabelecida neste normativo, terão de estar preenchidas, cumulativamente, duas condições: i) as atividades devem ser exercidas por um organismo público na qualidade de autoridade pública e ii) a não sujeição não pode causar distorções de concorrência.

Isto significa que o Município caso realizasse diretamente a gestão de resíduos urbanos cuja produção diária não exceda 1.100 litros por produtor e a limpeza urbana em toda a área territorial do Município designadamente a operação, manutenção e conservação do sistema, construção, renovação e substituição de infraestruturas e equipamentos, esta função estaria fora do campo de incidência do imposto dado que as referidas funções seriam exercidas no âmbito dos seus poderes de autoridade pelo que as mesmas beneficiariam da exclusão de tributação prevista no n.º 2 do artigo 2.º do Código do IVA.

Contudo, no caso em concreto, está em causa a delegação da competência de gestão de resíduos urbanos e serviços complementares pelo Município à Empresa Municipal por aquela participada, impondo-se uma perfunctória análise do regime fiscal enquadrado no âmbito da relação material estabelecida entre a autarquia e a empresa municipal.

Antes de mais cumpre esclarecer que, às autarquias locais, em articulação com as freguesias, cabe a promoção e a salvaguarda dos interesses próprios das referidas populações designadamente no domínio do saneamento básico podendo este poder ser delegável nas empresas locais por elas participadas (cf. alínea k) do n.º 2 do artigo 23.º e artigo 27.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, que veio instituir o Regime Jurídico das Autarquias Locais - RJUE).

De acordo com o n.º 1 do artigo 19.º do RJAELPL são empresas locais as sociedades constituídas ou participadas nos termos da lei comercial, nas quais as entidades públicas participantes possam exercer, de forma direta ou indireta, uma influência dominante em razão da verificação de um dos seguintes requisitos: a) detenção da maioria do capital ou dos direitos de voto; b) direito de designar ou destituir a maioria dos membros do órgão de gestão, de administração ou de fiscalização; ou c) qualquer outra forma de controlo de gestão.

Por outro lado, considerando que estamos perante a delegação da competência de gestão de resíduos urbanos e serviços complementares, torna-se essencial fazer também referência ao Regime Jurídico dos Serviços Municipais de Abastecimento Público de Água, Saneamento e Resíduos Urbanos.

A alínea c) do n.º 1 do artigo 2.º do referido diploma estatui que *“Os serviços municipais de abastecimento público de água, de saneamento de águas residuais urbanas e de gestão de resíduos urbanos abrangidos pelo presente decreto-lei compreendem, no todo ou em parte: A gestão dos sistemas municipais de recolha, transporte, armazenagem, triagem, tratamento, valorização e eliminação de resíduos urbanos, bem como as operações de descontaminação de solos e a monitorização dos locais de deposição após o encerramento das respetivas instalações.”*

Este diploma prevê, ainda, no seu artigo 17.º, a possibilidade de os Municípios delegarem os referidos poderes em Empresa Municipal cujo objeto social compreenda a gestão dos mesmos necessitando, para o efeito, de celebrar o correspondente contrato de gestão delegada.

Existindo subvenção da prestação dos serviços de interesse geral a cargo da empresa delegatária municipal por parte da empresa delegante a mesma terá de obedecer ao regime que regula as transferências financeiras necessárias ao financiamento anual das atividades de interesse geral previstas no artigo 25.º do referido diploma.

Neste enquadramento, e partindo do pressuposto que foram cumpridos pelo Município todos os formalismos necessários e exigíveis para a formalização do contrato de gestão delegada referente aos resíduos urbanos cuja produção diária não exceda 1.100 litros por produtor e a limpeza urbana em toda a área territorial do Município designadamente a operação, manutenção e conservação do sistema, construção, renovação e substituição de infraestruturas e equipamentos, e que apenas se podem criar empresas locais cujo objeto social se insira no âmbito das atribuições dos respetivos Municípios, estas, enquanto entidades públicas, quando atuem com prerrogativas de autoridades, beneficiam do regime de não sujeição a IVA constante no n.º 2 do artigo 2.º do Código do IVA.

Tal significa que, considerando que os contratos-programa constituem “*contratos de direito administrativo destinados a definir a missão, responsabilidades e as respetivas dotações financeiras que são transferidas do Município para as empresas locais*”, os mesmos não revestem a natureza de contratos de prestação de serviços.

Nesta medida, e tal como decorre do RJAELPL, “*nas situações de transferência de responsabilidade/atribuições de um Município para uma empresa municipal, as transferências financeiras a efetuar são qualificadas pela lei como dotações financeiras ou subsídios à exploração, não assumem as mesmas, a natureza de contraprestação pela prestação de um serviço (ou pela entrega de um bem).*”

Por outras palavras, de acordo com o quadro legal anteriormente descrito, nos casos em que exista delegação de poderes de um município para uma empresa municipal relativamente à gestão de resíduos urbanos e limpeza urbana em toda a área territorial para o exercício de funções que, se fossem exercidos por aquele constituiriam atividades fora do campo de incidência do imposto, considera-se que a empresa municipal beneficia da mesma forma da exclusão de tributação prevista no n.º 2 do artigo 2.º do Código do IVA.

O mesmo já não se verificaria se os referidos serviços fossem assegurados por uma entidade terceira. Neste caso os serviços prestados são objeto de tributação à taxa reduzida, por enquadramento na verba 2.22 da Lista I anexa ao Código do IVA a qual contempla as

“prestações de serviços relacionadas com a limpeza das vias públicas bem como a recolha, armazenamento, transporte, valorização e eliminação de resíduos.”

Em face do exposto, sempre ter-se-á de concluir que a gestão de resíduos urbanos cuja produção diária não exceda 1.100 litros por produtor e a limpeza urbana em toda a área territorial do Município designadamente a operação, manutenção e conservação do sistema, construção, renovação e substituição de infraestruturas e equipamentos constitui uma competência do Município.

A referida atividade exercida pela Empresa Municipal realizada ao abrigo dos poderes de autoridade conferidos pelo Município delegante beneficia da regra de não sujeição prevista no n.º 2 do artigo 2.º do Código do IVA.

Em suma, e de acordo com entendimento já veiculado pela Autoridade Tributária e Aduaneira, no caso em concreto, o subsídio atribuído à Empresa Municipal pelo Município ao abrigo do contrato de gestão delegada não configura a contrapartida de uma prestação de serviços, pelo que o mesmo não se encontra sujeito a IVA.

PEDRO MARINHO FALCÃO

Advogado Especialista em Direito Fiscal reconhecido pela OA

Mestre em Direito

Assistente Convidado do Departamento de Direito da Universidade Portucalense