

## FICHA DOUTRINÁRIA

- Diploma: CIVA
- Artigo: 2º
- Assunto: Operações realizadas pelos Municípios – Estacionamento em diversas artérias da cidade; Estacionamento nos parques; .....
- Processo: nº 3149, despacho do SDG dos Impostos, substituto legal do Director - Geral, em 2012-05-14.
- Conteúdo: Tendo por referência o pedido de informação vinculativa solicitada, ao abrigo do artº 68º da Lei Geral Tributária (LGT), por « ....**A**...», presta-se a seguinte informação.

### FACTOS

1. O Município da ....., em execução de Regulamento aprovado pela Assembleia Municipal, cobra taxas por:

- i) Estacionamento em diversas artérias da cidade da ....., incluídas nas zonas de estacionamento de duração limitada, regularmente definidas;
- ii) Emissão de cartões de residente de cartões de comerciante e profissional liberal, que titulam a possibilidade de estacionar em artérias de estacionamento de duração limitada;
- iii) Estacionamento nos parques de estacionamento da cidade da ....., regularmente definidos.

2. Tem vindo a liquidar imposto sobre o valor acrescentado nestas taxas, de acordo com indicações recebidas da administração fiscal, concretamente o ofício-circulado nº 174229/1991, de 20/11, da Direcção de Serviços de Concepção e Administração.

3. Tendo chegado ao conhecimento do Município um acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, proferido em 10.12.2003, onde se considera não haver lugar a tributação em IVA, por força da aplicação do artº 2º, nº 2 do Código do IVA (CIVA), e entendendo haver contradição com o constante no atrás citado ofício circulado nº 174229/1991, solicita informação vinculativa no sentido de saber se o Município deve continuar a liquidar IVA nas taxas em causa.

### QUADRO JURÍDICO

4. O artº 13º da Diretiva 2006/112/CE, do Conselho, de 28 de novembro (Diretiva IVA) estabelece no primeiro parágrafo do seu nº 1 que os *"Estados, as regiões, as autarquias locais e outros organismos de direito público não serão considerados sujeitos passivos relativamente às actividades ou operações que exerçam na qualidade de autoridades públicas, mesmo quando, no âmbito dessas actividades ou operações, cobrem direitos, taxas, quotizações ou remunerações"*.

**5.** O 2º parágrafo do nº 1 do artº 13º da referida Diretiva IVA determina que os organismos públicos devem ser considerados sujeitos passivos de imposto relativamente às atividades que exercem na qualidade de autoridades públicas, quando a não sujeição ao imposto possa conduzir a distorções de concorrência significativas, impondo ainda o 3º parágrafo que serão sempre considerados sujeitos passivos relativamente às operações enumeradas no anexo I, caso as mesmas não sejam consideradas insignificantes.

**6.** Estes preceitos encontram-se transpostos para o direito interno nos nºs 2 a 4 do artº 2º do CIVA. O nº 2 estabelece o regime de não sujeição do Estado e restantes pessoas coletivas de direito público, quando as mesmas atuam no exercício dos seus poderes de autoridade impondo, a sua parte final, algumas limitações ao exercício de atividades cuja não sujeição possa originar distorções de concorrência.

**7.** O nº 3 do artº 2º do CIVA, que reproduz o conteúdo do anexo I da Diretiva IVA, limita igualmente a não sujeição a imposto destas entidades públicas, elencando um conjunto de atividades que, a serem por si realizadas determinam a sua condição de sujeitos passivos, salvo se as exercerem de forma não significativa.

**8.** O nº 4 do mesmo artigo do CIVA determina a definição casuística das "atividades suscetíveis de originar distorções de concorrência" assim como daquelas exercidas de forma não significativa, a definir pelo Ministro das Finanças.

**9.** A natureza do regime jurídico de exercício das atividades de exploração de espaços de estacionamento realizadas por um organismo público foram objeto de apreciação pelo TJUE no acórdão proferido no processo C-446/98, Fazenda Pública/Câmara Municipal do Porto, do Supremo Tribunal Administrativo (STA) de 14.12.2000, suscitado por um pedido de decisão prejudicial apresentado por este Tribunal nacional.

**10.** Nesse acórdão, o TJUE decidiu que a *"locação de áreas destinadas ao estacionamento de veículos é uma actividade que, quando exercida por um organismo de direito público, é exercida por este na qualidade de autoridade pública, na acepção do artº 4º, nº 5 primeiro parágrafo, da sexta Directiva, se essa actividade for exercida no quadro de um regime jurídico próprio dos organismos de direito público"* e que tal acontece *"quando o exercício dessa actividade implica a utilização de prerrogativas de autoridade pública"*.

**11.** Esclareceu, ainda, aquele Tribunal que a circunstância da atividade de áreas de locação de estacionamento de veículos estar excluída das atividades isentas, nos termos da alínea b), do nº 2, do artº 13º, Parte B, da Sexta Diretiva (atual artº 135º, nº2, alínea b) da Diretiva IVA) não impede que os organismos de direito público que exerçam essa atividade beneficiem da não sujeição a IVA relativamente à mesma, *"desde que estejam preenchidas as condições previstas nos primeiro e segundo parágrafos desta disposição"*.

**12.** Refira-se que o segundo parágrafo do nº 5, do artº 4º, da Sexta Diretiva (atual segundo parágrafo do nº 1, do artº 13º da Diretiva IVA) estipula que os organismos públicos, mesmo atuando no âmbito dos seus poderes de autoridade, são sujeitos passivos de imposto pelo exercício dessas atividades ou operações, quando a não sujeição destas possa conduzir a distorções de concorrência significativas.

**13.** A situação atrás referida consubstancia uma derrogação à regra de não sujeição dos organismos públicos, cujo fundamento assenta na necessidade de *"assegurar a neutralidade do imposto, objectivo primeiro da Sexta Directiva, na situação em que os organismos de direito público exercem, no quadro do regime jurídico que lhes é próprio, as actividades que podem ser igualmente exercidas, em concorrência com eles, por particulares no regime de direito privado ou ainda na base de concessões administrativas"* (acórdão Comune di Carpaneto Piacentino e o., Proç. C-4/89).

**14.** Visa-se garantir desta forma que os operadores privados não sejam colocados numa situação de desvantagem, por serem sujeitos a tributação em imposto sobre o valor acrescentado, enquanto que os organismos públicos não o são na mesma medida.

**15.** No acórdão Fazenda Pública/Câmara Municipal do Porto, referido pela requerente, o TJUE reitera a necessidade de se verificar a inexistência de distorções de concorrência significativas, para que a atividade de locação de áreas de estacionamento de veículos efetuada por uma Câmara Municipal possa beneficiar da regra de não sujeição, embora o TJUE não estabeleça, no mesmo acórdão, quaisquer critérios para aferir se o exercício de determinada atividade é susceptível de provocar distorções de concorrência.

**16.** Relativamente à disposição prevista no n.º 4 do art.º 2.º do CIVA, o TJUE considerou ainda conforme ao Direito da União a opção por parte dos Estados membros de *"confiar a uma autoridade administrativa a definição das situações em que se pode considerar uma actividade exercida por um organismo de direito público provoca distorções de concorrência significativas [...] e por aplicar esses critérios aos casos concretos, na condição de as decisões de aplicação poderem ser sujeitas à fiscalização dos órgãos jurisdicionais nacionais"*.

**17.** Relativamente à definição de critérios interpretativos visando as condições da derrogação à regra de não sujeição dos organismos públicos quando exercem atividades na qualidade de autoridades públicas, o TJUE considera que as normas previstas nos segundo e terceiro parágrafos do n.º 5 do art.º 4.º da Sexta Directiva estão estreitamente ligadas pois obedecem à mesma lógica, de acordo com a qual o legislador quis limitar o âmbito de aplicação de não sujeição dos organismos de direito público para que fosse respeitada a regra geral, segundo a qual toda e qualquer atividade de natureza económica está, em princípio, sujeita ao IVA (acórdão Isle of Wight Concil e o., C-288/07).

**18.** Uma vez que o segundo parágrafo do n.º 5 do art.º 4.º restabelece a referida regra geral, para evitar que a não sujeição desses organismos ao imposto conduza a distorções de concorrência significativas, esta disposição não pode ser objecto de uma interpretação estrita, aplicando-se a qualquer atividade de natureza económica (além das expressamente previstas no terceiro parágrafo do mesmo preceito) exercida em paralelo, tanto por organismos de direito público na sua qualidade de autoridades públicas, como por operadores privados.

**19.** Assim sendo, as potenciais distorções de concorrência devem ser apreciadas por referência à atividade em causa, sendo importante atender-se à concorrência atual, assim como à concorrência potencial, entendida no sentido de que a possibilidade de um operador privado entrar no mercado

relevante deve ser real e não puramente hipotética.

**20.** Definiu ainda o TJUE no mesmo acórdão que o conceito de distorções de concorrência significativas deve ser interpretado como abrangendo aquelas que sejam mais do que insignificantes na mesma acepção que é utilizada no terceiro parágrafo do n.º 5 do art.º 4.º da Sexta Diretiva, ou seja, na opinião do TJUE, *"a não sujeição ao IVA dos organismos públicos só pode ser admitida no caso de só conduzir a distorções de concorrência insignificantes"*.

**21.** O acórdão do STA, de 10 de Dezembro de 2003, face às respostas obtidas às questões prejudiciais colocadas no processo C-446/98 do TJUE, pronunciou-se essencialmente sobre a natureza do regime jurídico em que atuou a Câmara Municipal do Porto na atividade de exploração de parcómetros e parques de estacionamento, sendo a decisão do TJUE omissa no tocante à possibilidade da não sujeição a IVA dessa atividade ser suscetível de provocar distorções de concorrência.

**22.** Efetivamente verifica-se que, o STA, neste acórdão de 10.12.2003, não se pronuncia sobre a interpretação de todas as condições estabelecidas no n.º 2 do art.º 2.º do CIVA para a aplicação da regra de não sujeição.

**23.** Também os critérios interpretativos, definidos pelo TJUE no superveniente acórdão Isle of Whight, para se poder aferir da existência de distorções de concorrência significativas, conforme referido nos pontos 17 a 20 desta informação, não podiam ser do seu conhecimento por se tratar de uma decisão posterior daquele Tribunal.

**24.** O referido acórdão do STA, não pode, pelo atrás exposto, constituir para a autoridade tributária um indicador para a aplicação do quadro jurídico em vigor, pois, para além de omissa no tocante ao critério de aferição da existência de distorções de concorrência, também não reflete, de forma correta, a interpretação do direito da união tal como se encontra presentemente fixada pelo TJUE.

## CONCLUSÃO

**25.** As atividades que consistem na exploração do estacionamento em diversas artérias da cidade da ....., incluídas nas zonas de estacionamento de duração limitada regularmente definidas, assim como as taxas relativas à emissão de cartões de residente de cartões de comerciante e profissional liberal e as taxas devidas pelo estacionamento nos parques da cidade da ..... regularmente definidos, constituem atividades económicas sujeitas a IVA e dele não isentas, por força de derrogação prevista na subalínea b), da alínea 29), do art.º 9.º do CIVA.

**26.** Quando o Município da ..... fixa, através de Regulamento aprovado em Assembleia Municipal, taxas relativas ao estacionamento e à emissão de cartões de estacionamento de residente, de comerciante e de profissional liberal, pode retirar-se do entendimento do TJUE, citado pelo acima referido acórdão do STA, que age como autoridade pública.

**27.** Em Portugal, a atividade de exploração de parques de estacionamento é levada a cabo por organismos públicos, nomeadamente câmaras municipais em situações jurídicas equivalentes e em direta concorrência com operadores privados.

**28.** Mesmo que estas atividades sejam realizadas no domínio do direito público, com utilização de prerrogativas de autoridade, não podem beneficiar do regime de não sujeição a IVA estabelecido no n.º 2, do art.º 2.º, do CIVA, por tal sujeição ser susceptível de poder dar origem a distorções de concorrência não insignificantes.