

FICHA DOUTRINÁRIA

- Diploma: Código do IVA - Lista I
- Artigo/Verba: Verba 2.22 - Prestações de serviços relacionadas com a limpeza das vias públicas, bem como a recolha, armazenamento, transporte, valorização e eliminação de resíduos.
- Assunto: Gestão e valorização de resíduos
- Processo: 28596, com despacho de 2025-08-28, do Diretor de Serviços da DSIVA, por subdelegação
- Conteúdo:
1. A Requerente é uma associação de municípios de fins específicos, pessoa coletiva de direito público, estando enquadrada, para efeitos de IVA, no regime normal de periodicidade mensal, desde 20__01.01, tendo iniciado a atividade em 19__.10.31. Está, ainda, registada como prossequindo, a título principal, a atividade de "Administração Pública - Atividades do Ambiente" - CAE 84123, sendo um sujeito passivo que pratica simultaneamente operações que conferem direito à dedução e operações que não conferem direito à dedução, utilizando como método de apuramento do imposto dedutível a afetação real de todos os bens e serviços.
 2. A Requerente tem como principais áreas de atividade o ambiente e gestão de resíduos; saneamento básico (limpeza de fossas particulares e desobstrução de coletores de esgoto); turismo, cultura e património; e metrologia (verificação de balanças e pesos).
 3. Atualmente, a Requerente é constituída pelos municípios de _____.
 4. Em concreto, na área do ambiente, em particular na gestão dos resíduos urbanos, a Requerente é responsável pela gestão dos resíduos urbanos nos municípios constituintes.
 5. Não obstante, salienta a Requerente que os municípios não lhe atribuíram competências exclusivas ao exercício dos seus poderes de autoridade, ou seja, não houve qualquer delegação de competências dos municípios para a Requerente.
 6. Para efeitos de gestão de resíduos, o sistema da Requerente integra as seguintes infraestruturas e equipamentos: o aterro sanitário intermunicipal, uma central de triagem, um parque de resíduos recicláveis, e uma central de valorização orgânica, sítos em _____; estações de transferência, em _____; viaturas de recolha e transporte de resíduos e ecopontos municipais para deposição seletiva de resíduos urbanos.
 7. As operações da Requerente não são totalmente padronizadas para os ____ municípios que constituem a associação, verificando-se ligeiras diferenças nas atividades realizadas em cada um deles.
 8. No caso dos serviços relacionados com a gestão de resíduos realizados nos municípios de _____, a recolha de resíduos urbanos - recolha indiferenciada e recolha seletiva - é realizada pelos municípios. Posteriormente, os resíduos com origem na via pública são enviados diretamente pelos municípios (sem qualquer passagem pelo Ecocentro Municipal) para as instalações da Requerente, onde esta dispõe das

seguintes infraestruturas: aterro sanitário, estação de triagem, estação de transferência, central de valorização orgânica e parque de resíduos recicláveis.

9. Os restantes resíduos com origem nos ecocentros municipais (que são entregues diretamente por particulares e outras entidades), a transferência dos mesmos é assumida pela Requerente, que posteriormente procede à respetiva faturação aos municípios.

10. Em suma, relativamente aos municípios de _____, a Requerente assume a responsabilidade pelo tratamento, valorização e eliminação dos resíduos com origem na via pública, e assume, ainda, a responsabilidade pela transferência, tratamento, valorização e eliminação dos resíduos com origem nos ecocentros municipais.

11. No que concerne aos municípios _____, a recolha de resíduos urbanos é também realizada pelos municípios. Contudo, após a recolha, estes resíduos são depositados no ecocentro e estações de transferência, cuja gestão é municipal. Posteriormente, os resíduos são encaminhados, também pelos municípios, para as instalações da Requerente onde ocorre o tratamento e valorização dos mesmos.

12. Face ao exposto, sucede que no caso dos municípios de _____, as operações de recolha e transporte dos resíduos com origem na via pública até às infraestruturas da Requerente são assumidas integralmente pelos municípios, à exceção dos resíduos com origem nos ecocentros municipais, onde a transferência é feita pela Requerente nos municípios _____.

13. Sendo que a Requerente intervém apenas nas operações em "alta", isto é, nas operações de triagem, de transformação, de valorização e de eliminação dos resíduos, bem como nas operações de transferência de resíduos urbanos com origem nos ecopontos municipais, sendo as restantes operações de gestão da responsabilidade dos municípios (i.e., recolha de resíduos indiferenciados e recolha seletiva).

14. Por fim, no que respeita ao município _____, a Requerente, além das operações realizadas em "alta" supra identificadas nos municípios de _____, também atua numa fase a montante, prestando o serviço de recolha de resíduos recicláveis depositados nos ecopontos de via pública existentes no município, sendo que é o próprio município o responsável pela recolha das restantes frações dos resíduos urbanos.

15. Cabe ao município de _____ a gestão do ecocentro municipal, local de acumulação de resíduos urbanos para posterior transferência para as instalações da Requerente, sendo esta operação de transferência da responsabilidade da Requerente.

16. No que diz respeito aos resíduos recicláveis recolhidos pela Requerente no município de _____, é esta que realiza o transporte para as instalações.

17. Assim, adicionalmente às operações que realiza nos restantes municípios, no município de _____, a Requerente para além das operações relacionadas com a gestão dos resíduos, assume a responsabilidade pela recolha e transporte dos resíduos recicláveis com origem nos ecopontos municipais, e pelo serviço de transferência dos resíduos recicláveis com origem no ecocentro municipal, serviços estes que são faturados ao município.

18. Refere, ainda, que nas suas instalações, em concreto, no aterro sanitário, estação de triagem, estação de transferência, central de valorização orgânica e parque de resíduos recicláveis, os resíduos urbanos são eliminados/tratados e, posteriormente,

estes serviços são faturados aos respetivos municípios, com base no peso (tonelada) dos resíduos urbanos entregues nas instalações.

19. Com efeito, a Requerente fatura aos municípios pelos serviços prestados, enquanto que os municípios faturam aos munícipes através das taxas previamente aprovadas nas respetivas Assembleias Municipais. Em nenhum momento a Requerente fatura diretamente aos munícipes pelos serviços prestados, nem os municípios redebitam a estes quaisquer montantes relacionados com os serviços prestados pela Requerente.

20. Adicionalmente, a Requerente valoriza os resíduos recicláveis rececionados, para posteriormente preceder à respetiva venda (e emissão de fatura) a entidades com alvará de autorização para aquisição dos bens em apreço.

21. Ora, considera a Requerente que nos serviços de recolha que realiza, por não o fazer ao abrigo de uma delegação de competências dos poderes de autoridade dos municípios, os mesmos estão fora do âmbito do serviço público e, consequentemente, não se afigura a aplicação do regime de não sujeição a IVA estabelecido no n.º 2 do artigo 2.º do Código do IVA (CIVA), além do que conduziria a distorções de concorrência significativas.

22. Como tal, considera a Requerente que os serviços prestados pela Requerente se encontram sujeitos à taxa reduzida, por enquadramento na verba 2.22 da Lista I anexa ao CIVA.

23. Nestes termos, vem a Requerente solicitar a confirmação por parte da Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) do enquadramento por si proposto, isto é, de que relativamente às operações por si realizadas aos municípios, entenda-se, recolha de resíduos biodegradáveis, recolha de resíduos urbanos, recolha de monstros/monos, serviço de transferência/transporte de resíduos e taxa de gestão de resíduos, é aplicável a taxa reduzida de IVA, por enquadramento na verba 2.22 da Lista I anexa ao CIVA.

Enquadramento em sede de IVA:

24. As associações de municípios de fins específicos são pessoas coletivas de direito público criadas para a realização em comum de interesses específicos dos municípios que as integram, na defesa de interesses coletivos de natureza sectorial, regional ou local, cuja constituição compete às câmaras municipais dos municípios interessados, assim como a elaboração dos respetivos estatutos.

25. Os estatutos das associações de municípios de fins específicos devem especificar:

- a) A denominação, a sede e a composição;
- b) Os fins da associação;
- c) Os bens, serviços e demais contributos com que os municípios concorrem para a prossecução das suas atribuições;
- d) As competências dos seus órgãos;
- e) A estrutura orgânica e o modo de designação e funcionamento dos seus órgãos;
- f) A duração, quando a associação de municípios de fins específicos não se constitua por tempo indeterminado.

26. A Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro (Regime Jurídico das Autarquias Locais) estipula que os municípios dispõem de atribuições no domínio do ambiente e do saneamento básico (vd. alínea k) do n.º 2 do artigo 23.º).

27. Por sua vez, a gestão de resíduos encontra-se regulada pela Lei n.º 102-D/2020, de

10 de dezembro, que aprovou o Regime Geral da Gestão de Resíduos (RGGR). Este diploma legal define como "Gestão de resíduos" a recolha, o transporte, a triagem, a valorização e a eliminação de resíduos, incluindo a supervisão destas operações, a manutenção dos locais de eliminação após encerramento, e as medidas tomadas na qualidade de comerciante de resíduos ou corretor de resíduos.

28. O artigo 9.º do RGGR estabelece critérios para determinação de responsabilidade pela gestão de resíduos sendo que, nos termos do n.º 2 do artigo 9.º do DL 102-D/2020, de 10.12, "(...) constitui reserva de serviço público dos sistemas municipais ou multimunicipais nos termos do disposto na Lei n.º 88-A/97, de 25 de julho, na sua redação atual, designadamente os:

- a) Produzidos nas habitações;
- b) Semelhantes, pela sua natureza e composição, aos produzidos nas habitações e que, cumulativamente: i) Sejam produzidos em estabelecimentos de comércio a retalho, serviços ou restauração, estabelecimentos escolares, unidades de prestação de cuidados de saúde, empreendimentos turísticos ou outras origens;
- ii) Provenham de um único estabelecimento que produza menos de 1100 l de resíduos urbanos por dia; e iii) Sejam suscetíveis de recolha, através das redes de recolha de resíduos urbanos, sem comprometer aquelas operações ou contaminar os resíduos provenientes das habitações;
- c) Resultantes da manutenção de parques e jardins públicos ou de serviços de limpeza de mercados e ruas, nomeadamente, o conteúdo dos contentores de lixo e os resíduos provenientes da varredura das ruas, que não constituam areia, pedra, lama ou pó".

29. Ora, segundo o disposto no n.º 1 do artigo 1.º da Lei n.º 88-A/97, de 25 de julho, que regula o acesso da iniciativa económica privada a determinadas atividades económicas, "É vedado a empresas privadas e a outras entidades da mesma natureza o acesso às seguintes actividades económicas, salvo quando concessionadas: a) Captação, tratamento e distribuição de água para consumo público, recolha, tratamento e rejeição de águas residuais urbanas, em ambos os casos através de redes fixas, e recolha e tratamento de resíduos sólidos urbanos, no caso de sistemas multimunicipais e municipais (...)".

30. Resulta desta norma que as atividades nela elencadas constituem reserva dos organismos públicos, nomeadamente dos municípios, apenas podendo ser exercidas por entidades privadas mediante contrato de concessão, ficando por esta norma também salvaguardado que o exercício destas atividades não origina distorções de concorrência.

31. Por sua vez, no que toca ao enquadramento do serviço público de remoção de lixo, temos que, nos termos do n.º 2 do artigo 2.º do CIVA que "O Estado e demais pessoas colectivas 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".

32. Assim, o serviço público de remoção de lixo efetuado pelos municípios e freguesias, bem como pelas associações de municípios ou de freguesias, pelas áreas metropolitanas ou por comunidades intermunicipais, ou, ainda, pelo Estado, encontra-se excluído do campo de imposto, nos termos do n.º 2 do artigo 2.º do CIVA.

33. Mais se acrescente que, as prestações de serviços relacionadas com a limpeza das vias públicas, nomeadamente a limpeza de arruamentos, passeios e jardins, seguem de perto o tratamento dado ao serviço público de remoção de lixo.

34. Assim, quando a limpeza das vias públicas é assegurada pelas autarquias, suas associações ou empresas locais, encontra-se, igualmente, fora do campo do imposto nos termos do n.º 2 do artigo 2.º do CIVA.

35. No entanto, sendo assegurada por outras entidades (no âmbito de um contrato de concessão), a limpeza das vias públicas é sujeita a imposto à taxa reduzida do imposto (6%), por enquadramento na verba 2.22 da respetiva Lista I.

36. Ainda para efeitos de enquadramento do que constitui serviço público de gestão de resíduos urbanos, destaque-se o seguinte excerto do ofício-circulado n.º 25031/2024, de 3 de maio, da DSIVA:

"(i) Tarifa fixa de saneamento de resíduos sólidos - alocada à recolha de lixo

25. A tarifa fixa de saneamento de resíduos sólidos destina-se a cobrir os custos de conservação e manutenção do sistema municipal de resíduos sólidos urbanos, correspondendo a uma taxa usualmente cobrada a cada 30 dias.

26. Esta tarifa encontra-se ligada à vertente de serviço público de remoção de lixos, que engloba as prestações de serviços de recolha/deposição de resíduos sólidos realizadas no âmbito de poderes de autoridade por organismos públicos, sendo excluída do campo de incidência do imposto, nos termos do n.º 2 do artigo 2.º do Código do IVA quando efetuadas por estes - autarquias locais, suas associações e empresas locais.

27. Quando no âmbito de um contrato de concessão de serviços públicos, a tarifa seja cobrada por entidades privadas é sujeita à taxa reduzida do imposto (6%), a que se refere a alínea a) do n.º 1 do artigo 18.º do Código do IVA, por enquadramento na verba 2.22 da respetiva Lista I.

(ii) Taxa variável de resíduos sólidos - destinada à gestão, valorização e eliminação de resíduos

28. A Taxa variável de resíduos sólidos encontra-se diretamente ligada à tarifa fixa de saneamento de resíduos sólidos, variando em função do grau de utilização do consumidor, por princípio em paralelo com o consumo de água. Corresponde à medição/quantificação dos resíduos sólidos recolhidos, calculada em função do volume de água faturada.

29. Esta tarifa é considerada fora do campo do imposto quando cobrada por autarquias, suas associações ou empresas locais e sujeita a imposto à taxa reduzida do imposto (6%), a que se refere a alínea a) do n.º 1 do artigo 18.º do Código do IVA, por enquadramento na verba 2.22 da respetiva Lista I, quando cobrada por entidades privadas (no âmbito de contrato de concessão).

(iii) Taxa de gestão de resíduos urbanos (TGR)

30. Esta taxa é, por princípio, um valor determinado com base na quantidade de água faturada, pressupondo o apuramento do grau de utilização do utente, com o objetivo de suportar os custos ambientais associados à gestão de resíduos, variando o seu valor em função do tipo de gestão e destino final dado aos resíduos, determinada por tonelada de resíduos, agravada ou desagravada consoante aquele destino.

31. Exemplificando, uma autarquia local que apenas deposite os resíduos em aterro terá a TGR agravada. Ao invés, as que consigam efetuar a valorização (aproveitamento/reciclagem) dos resíduos terão o montante da taxa ser proporcionalmente desagravado.

32. Considerando que a taxa está diretamente ligada à recolha/deposição de resíduos sólidos (no âmbito do serviço público de remoção de lixos) e que o respetivo montante corresponde ao grau de eficiência/ineficiência no aproveitamento, reciclagem ou valorização dos resíduos, encontra-se fora do campo do imposto quando cobrada por autarquias, suas associações ou empresas locais e sujeita a imposto à taxa reduzida do imposto (6%), a que se refere a alínea a) do n.º 1 do artigo 18.º do Código do IVA, por enquadramento na verba 2.22 da respetiva Lista I, quando cobrada por entidades

privadas (no âmbito de contrato de concessão)".

37. O facto de, a Requerente, não faturar diretamente aos municípios os serviços prestados não interfere com o facto de, estando o serviço em causa abrangido pela reserva do serviço público (nos termos conjugados do n.º 2 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 102-D/2020, de 10 de dezembro, e do n.º 1 do artigo 1.º da Lei n.º 88-A/97, de 25 de julho), e consubstanciando, a Requerente, uma pessoa coletiva de direito público, os referidos serviços beneficiam do regime de não sujeição dos entes públicos previsto no n.º 2 do artigo 2.º do CIVA.

38. Deste modo, face ao enquadramento exposto supra, conclui-se que a Requerente, relativamente aos serviços que consistam, designadamente, na recolha de resíduos urbanos, recolha de monstros/monos, recolha em ecopontos, subsumíveis no âmbito do n.º 2 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 102-D/2020, de 10 de dezembro, beneficia do regime de não sujeição dos entes públicos previsto no n.º 2 do artigo 2.º do CIVA, não devendo proceder à liquidação de imposto.

39. Por outro lado, a recolha fora do âmbito do serviço público de remoção de resíduos referido no ponto anterior, bem como o armazenamento, transporte, valorização e eliminação de resíduos, realizada pela Requerente, tem enquadramento na verba 2.22, da Lista I, anexa ao CIVA, sendo tributada à taxa reduzida do imposto prevista na alínea a) do n.º 1 do artigo 18.º do CIVA.