ACÓRDÃO DO TRIBUNAL (Primeira Secção)
15 de Maio de 1990 *

No processo C-4/89,

que tem por objecto um pedido apresentado ao Tribunal, nos termos do artigo 177.° do Tratado CEE, pela commissione tributaria di primo grado di Piacenza e destinada a obter, no litígio pendente neste órgão jurisdicional entre

Comuna de Carpaneto Piacentino e outras,

e

Ufficio provinciale imposta sul valore aggiunto de Piacenza,

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação do artigo 4.°, n.° 5, da sexta Directiva 77/388/CEE do Conselho, de 17 de Maio de 1977, relativa à harmonização das legislações dos Estados-membros respeitantes aos impostos sobre o volume de negócios — Sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado: matéria colectável uniforme (JO L 145, p. 1; EE 09 F1 p 54),

O TRIBUNAL (Primeira Secção),

constituído pelos Srs. Sir Gordon Slynn, presidente de secção, e pelos Srs. R. Joliet e G. C. Rodríguez Iglesias, juízes,

advogado-geral: J. Mischo
secretário: D. Louterman, administradora principal

vistas as observações escritas apresentadas:

— em representação da comuna de Carpaneto Piacentino e outras, pelos advogados Francesco Tesauro e Michele Avantaggiati,

* Língua do processo: italiano.

— em representação do Governo da República Italiana, pelo professor Luigi Ferrari Bravo, chefe do serviço de contencioso diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros, assistido pelo avvocato dello Stato Franco Favara, na qualidade de agentes,

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por Enrico Traversa, membro do seu Serviço Jurídico, na qualidade de agente,

visto o relatório para audiência e após a realização desta a 6 de Março de 1990,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 28 de Março de 1990,

profere o presente

Acórdão

1 Por despacho de 22 de Dezembro de 1988, que deu entrada no Tribunal em 5 de Janeiro de 1989, a commissione tributaria di primo grado di Piacenza colocou, nos termos do artigo 177.° do Tratado CEE, várias questões prejudiciais relativas à interpretação do artigo 4.°, n.° 5, da sexta Directiva 77/388/CEE do Conselho, de 17 de Maio de 1977, relativa à harmonização das legislações dos Estados-membros respeitantes aos impostos sobre o volume de negócios — Sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado: matéria colectável uniforme (JO L 145, p. 1, EE 09 F1 p. 54, adiante «sexta directiva»).

2 Estas questões foram suscitadas no âmbito de um litígio que opõe a comuna de Carpaneto Piacentino, e mais onze comunas que intervieram em apoio desta, ao Ufficio provinciale imposta sul valore aggiunto de Piacenza, e que incide sobre a qualificação para efeitos de sujeição ao imposto sobre o valor acrescentado (adiante «IVA») das operações seguintes exercidas pelas comunas: concessão de terrenos e vendas de nichos em cemitérios, venda de acessórios e de objectos vários para os nichos, cessão de terrenos urbanizados para construção económica e popular, bem como concessão de direitos de superfície sobre terrenos urbanizados para este tipo de construção, comparticipação nas despesas de instalação de uma conduta de água, receitas provenientes da gestão do controlo público de pesos e medidas, venda de material hidráulico recuperável, venda de restos de material aplicado na construção de estradas e venda de lenha proveniente da poda das árvores das vias públicas.

3 Com vista a resolver este litígio, a commissione tributaria di primo grado di Piacenza decidiu suspender a instância e pedir ao Tribunal que se pronuncie a título prejudicial sobre as questões seguintes:

«O legislador italiano, para adaptar o seu regime de IVA às disposições comunitárias — em aplicação do artigo 1.° da sexta directiva — tinha a obrigação:

a) de estabelecer o princípio geral contido no primeiro parágrafo do n.° 5 do artigo 4.° da sexta directiva, precisando os critérios específicos adequados para definir as actividades exercidas pelas comunas "enquanto que autoridades públicas" por referência ao conceito de *"função administrativa"*, tal como este foi definido, nos diversos ramos das actividades comunais, pelo Decreto n.° 616 do presidente da República, de 24 de Julho de 1977, adoptado em execução da Lei da autorização legislativa n.° 382/1985, em aplicação do artigo 118.° da Constituição;

b) de excluir, em consequência, da categoria das actividades comerciais, todas aquelas que são consideradas, *ex lege*, como o exercício de *funções administrativas*, por força do Decreto n.° 616 do presidente da República, de 24 de Julho de 1977, e de outras disposições administrativas aqui aplicáveis;

c) de não sujeitar ao IVA, em conformidade com o disposto no segundo parágrafo do n.° 5 do artigo 4.° da sexta directiva, as actividades que a comuna exerce a título facultativo (gestão de determinados serviços públicos) quando essas não provocam distorções de concorrência significativas, na medida em que estes serviços são também assegurados pelos particulares, como sucede, por exemplo, com a gestão das farmácias na maior parte das comunas e, consequentemente, de definir os necessários limites quantitativos;

d) de fixar, em conformidade com o disposto no terceiro parágrafo do n.° 5 do artigo 4.° da sexta directiva, um limiar de não tributabilidade em relação às actividades públicas enunciadas no anexo D da sexta directiva (com exclusão da gestão da conduta de água que, sendo obrigatória, é a expressão do exercício de uma função administrativa)?».

4 Todas as questões colocadas incidem sobre a interpretação do artigo 4.°, n.° 5 da sexta directiva, cuja redacção é a seguinte:

«Os estados, as colectividades territoriais 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 em conexão com essas mesmas actividades ou operações cobrem direitos, taxas, quotizações ou remunerações.

Contudo, se exercerem tais actividades ou operações, devem ser considerados sujeitos passivos relativamente a tais actividades ou operações, desde que a não sujeição ao imposto possa conduzir a distorções de concorrência significativas.

As entidades acima referidas serão sempre consideradas sujeitos passivos, designadamente no que se refere às operações enumeradas no anexo D, desde que as mesmas não sejam insignificantes.

Os Estados-membros podem considerar as actividades das entidades atrás referidas, que estão isentas por força dos artigos 13.° ou 28.°, como actividades realizadas na qualidade de autoridades públicas.»

5 Para uma mais ampla exposição dos factos e do enquadramento jurídico do processo principal, da tramitação processual e das observações escritas apresentadas no Tribunal, remete-se o relatório para audiência. Estes elementos dos autos apenas serão adiante retomados na medida do necessário para a fundamentação da decisão do Tribunal.

6 A título liminar, há que salientar que as questões colocadas no presente processo são substancialmente idênticas às que deram lugar ao acórdão do Tribunal de 17 de Outubro de 1989, Commune Carpaneto Piacentino e Commune de Rivergaro (231/87 e 129/88, Colect., p 3233).

Quanto à primeira e à segunda questões

7 A primeira e a segunda questões dizem respeito à interpretação do artigo 4.°, n.° 5, primeiro parágrafo, da sexta directiva.

8 Há que relembrar que, no citado acórdão, o Tribunal declarou que o artigo 4.°, n.° 5, primeiro parágrafo, da sexta directiva deve ser interpretado no sentido de que as actividades exercidas «na qualidade de autoridades públicas», na acepção desta disposição, são as desenvolvidas pelos organismos de direito público no âmbito do regime jurídico que lhes é próprio, com exclusão das que exerçam nas mesmas condições jurídicas que os operadores económicos privados. Compete a cada Estado-membro escolher a técnica normativa adequada para transpor para o direito nacional a regra de não tributação estabelecida por esta disposição.

9 O único aspecto novo suscitado no presente processo respeita à questão de saber se as «funções administrativas» exercidas pelas comunas italianas, por força do Decreto n.° 616 do presidente da República, de 24 de Julho de 1977, devem ser consideradas como actividades exercidas pelas comunas «na qualidade de autoridades públicas» e, consequentemente, excluídas da sujeição ao IVA.

10 A este respeito, há que lembrar que, nos termos do acórdão de 17 de Outubro de 1989 (citados processos 231/87 e 129/88, n.° 15), são as modalidades de exercício das actividades que permitem determinar o alcance da não sujeição dos organismos públicos. De facto, na medida em que esta disposição subordina a não sujeição dos organismos de direito público à condição de actuarem «na qualidade de autoridades públicas», exclui da não tributação as actividades realizadas por estes organismos não na sua qualidade de sujeitos de direito público, mas enquanto sujeitos de direito privado. O único critério que permite distinguir com rigor estas duas categorias de actividades é, por conseguinte, o regime jurídico aplicável com base no direito nacional.

11 A caracterização, pelo legislador nacional de determinadas actividades exercidas pelas comunas como «funções administrativas» pode constituir um indício de que as referidas actividades estão sujeitas a um regime de direito público. Mas, tal como resulta do citado acórdão de 17 de Outubro de 1989, é ao juiz nacional que compete qualificar de forma pertinente as actividades em causa com base no critério estabelecido pelo Tribunal.

12 Deve pois responder-se à primeira e segunda questões que o artigo 4.°, n.° 5, primeiro parágrafo, da sexta directiva deve ser interpretado no sentido de que as

actividades exercidas «na qualidade de autoridades públicas» na acepção desta disposição são as desenvolvidas pelos organismos de direito público no âmbito do regime jurídico que lhes é próprio, com exclusão das actividades que exerçam nas mesmas condições jurídicas que os operadores económicos privados. Compete ao juiz nacional qualificar as actividades em causa à luz deste critério.

Quanto à terceira questão

13 Para responder a esta questão, basta relembrar que, no citado acórdão de 17 de Outubro de 1989, o Tribunal declarou que o artigo 4.°, n.° 5, segundo parágrafo, da sexta directiva deve ser interpretado no sentido de que os Estados-membros devem assegurar a tributação dos organismos de direito público pelas actividades que exerçam na qualidade de autoridades públicas, no caso de tais actividades poderem ser igualmente desenvolvidas, em concorrência com tais organismos, por particulares, se a sua não tributação for susceptível de provocar distorções importantes na concorrência, mas não têm a obrigação de transpor literalmente este critério para o direito nacional nem de estabelecer limites quantitativos de não tributação.

Quanto à quarta questão

14 Para responder a esta questão, basta relembrar que, no citado acórdão de 17 de Outubro de 1989, o Tribunal declarou que o artigo 4.°, n.° 5, terceiro parágrafo, da sexta directiva deve ser interpretado no sentido de que não obriga os Estados-membros a transpor para a respectiva legislação fiscal o critério do carácter não insignificante como requisito de tributação das operações enumeradas na lista do anexo D.

Quanto às despesas

15 As despesas efectuadas pelo Governo da República Italiana e pela Comissão das Comunidades Europeias, que apresentaram observações ao Tribunal, não são reembolsáveis. Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de um incidente suscitado perante o órgão jurisdicional nacional, compete a este decidir sobre as despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL (Primeira Secção),

pronunciando-se sobre as questões que lhe foram submetidas pela commissione tributaria di primo grado di Piacenza, por despacho de 22 de Dezembro de 1988, declara:

1) **O artigo 4.°, n.° 5, primeiro parágrafo, da sexta directiva deve ser interpretado no sentido de que as actividades exercidas «na qualidade de autoridades públicas», na acepção desta disposição, são as desenvolvidas pelos organismos de direito público no âmbito do regime jurídico que lhes é próprio, com exclusão das que exerçam nas mesmas condições jurídicas que os operadores económicos privados. Compete ao juiz nacional qualificar as actividades em causa à luz deste critério.**

2) **O artigo 4.°, n.° 5, segundo parágrafo, da sexta directiva deve ser interpretado no sentido de que os Estados-membros devem assegurar a tributação dos organismos de direito público pelas actividades que estes exerçam na qualidade de autoridades públicas, no caso de tais actividades poderem ser igualmente desenvolvidas, em concorrência com tais organismos, por particulares, se a sua não tributação for susceptível de provocar distorções importantes na concorrência, mas não têm a obrigação de transpor literalmente este critério para o seu direito nacional nem de estabelecer limites quantitativos de não tributação.**

3) **O artigo 4.°, n.° 5, terceiro parágrafo, da sexta directiva deve ser interpretado no sentido de que não obriga os Estados-membros a transpor para a respectiva legislação fiscal o critério do carácter não insignificante como requisito de tributação das operações enumeradas na lista do anexo D.**

Slynn Joliet Rodríguez Iglesias

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, a 15 de Maio de 1990.

O secretário

J.-G. Giraud

O presidente da Primeira Secção

G. Slynn