

Nota jurídica

Ponderação do interesse das populações do Douro Internacional na transmissão das barragens.

(Documento apresentado no Gabinete do Senhor Ministro do Ambiente e da Ação Climática no dia 4 de setembro de 2020).

A presente nota é elaborada na sequência das reuniões realizadas pelo Movimento Cultural da Terra de Miranda com os Deputados eleitos pela Terra de Miranda, com membros do Governo (o Senhor Ministro do Ambiente e da Ação Climática e a Senhora Secretária de Estado da Valorização do Interior), bem como com o Gabinete da Senhora Comissária Europeia, Doutora Elisa Ferreira, realizadas entre 21 de agosto e 4 de setembro de 2020.

Pretende-se, com esta nota, apresentar as soluções que do ponto de vista legal e contratual, são fundamentais para a salvaguarda dos interesses legítimos das populações no que respeita ao modelo de partilha de recursos gerados pela exploração dos recursos naturais da Terra de Miranda, pelas Barragens do Douro Internacional. Nesta linha, apresentam-se as propostas de alteração legislativa que devem ser contempladas, bem como os pontos que devem ser salvaguardados em sede contratual, no instrumento jurídico através do qual o Governo venha, eventualmente a autorizar o negócio da alienação das barragens.

Nesta nota jurídica não se analisa a parte do Manifesto que se refere ao investimento na cultura, na história e no ambiente, como fatores de elevado potencial para o desenvolvimento económico e a prosperidade na Terra de Miranda.

O Movimento pretende oferecer ao País um modelo justo, inclusivo e equilibrado de partilha de recursos públicos produzidos pelas barragens que se situam no território de Miranda, substituindo um modelo que consideramos injusto e que tem origem no período anterior à Democracia e à Constituição.

Entendemos que com as medidas que aqui propomos, teremos ainda mais razões para nos orgulhar do nosso País, da nossa Democracia e na nossa Terra.

A presente nota foi elaborada com base na informação pública que o Movimento recolheu.

1. Base jurídica da concessão das barragens do Douro Internacional

A base jurídica desta concessão é a deliberação do Governo, publicada no Diário do Governo de 14 de julho de 1954, junto com o respetivo caderno de encargos, através dos quais, foi outorgada à então Hidroelétrica do Douro, a *“concessão do aproveitamento da energia das águas do Douro, no seu troço internacional”*.

Nessa data, estava apenas decidida, pelo Governo, a construção da barragem de Picote, como consta do preâmbulo da deliberação, mas acrescentava-se que, *“a este empreendimento outros se seguirão”*, e explicava-se que *“considera o Governo indispensável que a realização de tão vasta obra seja apoiada em estudos de conjunto que garantam o melhor aproveitamento possível dos recursos hidráulicos do rio e que seja assegurada a possibilidade de execução e de exploração das respetivas obras por uma única concessionária”*.

Trata-se, portanto, de uma concessão que engloba três componentes, i) o estudo do aproveitamento, ii) a realização de obras de construção dos aproveitamentos hidroelétricos e iii) a sua exploração. É isso que se estabelece no artigo 1.º: *“a concessão a que se refere o presente caderno de encargos tem por objeto o estabelecimento e a exploração das obras hidráulicas e das centras destinadas a obter o aproveitamento hidroelétrico da energia das águas do Douro”*. Para isso, foram atribuídos à concessionária poderes de expropriação dos terrenos necessários à construção e à exploração das barragens.

A concessão foi feita por 75 anos, findos os quais, devem entrar na posse do Estado, todos os equipamentos, maquinismos, edifícios e construções, bem como terrenos, *“e bem assim quaisquer bens ligados à exploração industrial e as linhas de interligação deste sistema, que pertençam à concessionária”* (artigo 4.º). Esta transferência da titularidade dos bens está repetida no artigo 23.º do Caderno de Encargos, que estabelece que *“no final da concessão, o Estado entrará na posse de todos os imobiliários (...) A concessão será entregue ao Estado gratuitamente, livre de quaisquer encargos, devendo as obras e instalações estar em perfeito estado de conservação”*.

2. Receitas fiscais emergentes da venda das barragens:

Não são conhecidos, publicamente, os termos do anunciado negócio da venda das barragens do Douro Internacional, mas ele terá que se fundar no formato do direito da concessionária, que está consagrado na outorga da concessão, de 1954 e no respetivo caderno de encargos.

Assim, o negócio poderá ter três configurações principais possíveis:

i) O trespasse da concessão, ou seja, a sua venda, incluindo as três componentes da concessão, anteriormente referidas. Esta transmissão corresponde à alienação definitiva, pelo concessionário, da totalidade do seu direito, passando o adquirente a ocupar, na relação com o Estado a posição contratual de concessionário;

ii) A subconcessão, ou seja, o aluguer da concessão ou de uma parte dela (como a concessão inclui o estudo, a construção e a exploração, a subconcessão pode limitar-se a esta), mediante a qual o concessionário mantém a sua qualidade, mas cede, em princípio de forma temporária e parcial, os seus poderes efetivos de exploração, a um terceiro;

iii) A alienação dos imóveis e dos equipamentos da concessão, acompanhada de uma das modalidades antes referidas. Esta alienação pode ser separada ou incluída no trespasse, se este incluir toda a concessão.

Em termos fiscais, as consequências da operação são as seguintes:

i) Havendo uma transmissão dos imóveis das barragens e das centrais, ou outros, quer em separado, quer incluída no trespasse universal da concessão, sobre o valor correspondente aos imóveis incidirá IMT à taxa de 6,5% (n.º 1 do artigo 2.º, no 1 do artigo 12.º e alínea d) do artigo 17.º do Código do IMT). O imposto é pago pelo adquirente, como estabelece o artigo 4.º do Código do IMT, antes da realização do negócio. Este imposto é receita dos municípios onde se localizam as barragens sobre o valor correspondente ao trespasse, para além do valor dos imóveis, incide Imposto do Selo, pela taxa de 5%, nos termos que enunciamos, já de seguida, na próxima alínea;

ii) Havendo trespasse parcial da concessão, sem inclusão dos imóveis ou subconcessão, sobre o respetivo valor incide o Imposto do Selo à taxa de 5% (Verba n.º 27.2 da Tabela Geral do Imposto do Selo). O imposto deve ser pago pelo alienante (trespasante ou subconcedente, como estabelece a alínea r) do n.º 1 do artigo 2.º do Código do Imposto do Selo). Este imposto é receita do Estado.¹

¹ No passado, esta receita era também municipal e a taxa era de 10%. O antigo Código do Imposto Municipal de Sisa, que vigorou até 2003, incluía no seu âmbito de sujeição, “as subconcessões e os trespases das concessões feitas pelo Estado ou autarquias locais para a exploração de empresas industriais de qualquer natureza, tenha ou não principiado a exploração” (n.º 1.º do § 1.º do artigo 2.º do Código do Imposto Municipal de Sisa e do

iii) O Estado tem ainda direito às seguintes receitas fiscais, em resultado desta operação:

a. Ao IRC sobre a mais valia da operação, que acresce ao lucro tributável da alienante;

b. Ao IVA que eventualmente venha a ser devido.

A operação que se vai realizar deverá ser, desejavelmente, acompanhada no que respeita à matéria fiscal, para que sejam devidamente acautelados os interesses do Estado e dos Municípios, por três razões:

i) É uma operação pouco habitual, pelo que, relativamente a ela, não existem decisões jurisprudências consolidadas nem doutrina fixa;

ii) Os valores envolvidos são muito elevados, pelo que os custos fiscais (ou as receitas fiscais) da operação também o podem ser, dependendo da configuração, em concreto, do negócio jurídico;

iii) As duas circunstâncias anteriores correspondem, em condições normais, a causas de contexto para a realização de operações de planeamento fiscal tendentes a evitar o pagamento dos impostos normalmente devidos. Em muitos destes casos, a administração tributária corrige, posteriormente, a evasão fiscal praticada, mas dificilmente se recupera a receita, dando antes origem a processos de contencioso que se eternizam nos tribunais. Por essa razão, como a realização da operação depende da autorização do Estado, o mais eficaz poderia ser fazer depender essa autorização do prévio pagamento dos impostos devidos sobre a transmissão, em especial o IMT e o Imposto do Selo, que devem ser pagos antes da formalização da operação.

Por outro lado, seria importante que, por alteração legislativa, a verba 27.2 da Tabela Geral do imposto do Selo, que sempre foi uma receita fiscal das autarquias, voltasse a sê-lo.

3. Receitas fiscais recorrentes - O IMI.

As barragens devem pagar o IMI. Trata-se de um imposto que assenta no princípio do benefício, que deve ser pago por todos os possuidores dos bens ou pelos seus

Imposto Sobre as Sucessões e Doações). Porém, com a reforma de 2003, estas operações passaram a estar sujeitas ao Imposto do Selo, sendo a redação da atual verba 27.2 igual à anteriormente citada, da antiga Sisa. Esta mudança deveu-se apenas a um a opção legislativa resultante do facto de se terem passado a tributar todos os trespasses, incluindo os de estabelecimentos privados, como se explica no preâmbulo do Código do Imposto do Selo.

proprietários, para compensar os municípios (e a coletividade local) dos custos com a urbanização, dado o custo social da propriedade (nomeadamente os custos com a manutenção dos arruamentos e das restantes infraestruturas urbanísticas).

Não pagando IMI as barragens, os custos urbanísticos que delas emergem são suportados pelos restantes proprietários de imóveis, o que não é justo.

No passado, as barragens eram do Estado e o imposto correspondente o atual IMI era receita do Estado, pelo que se compreendia que não pagassem este imposto, porque estaria o Estado a pagar imposto a si próprio, mas, atualmente, não é assim. Como o IMI é receita dos Municípios e é pago pelas respetivas populações ao seu município, faz todo o sentido que o Estado, que recebe os proveitos da concessão da exploração das barragens, pague IMI por elas aos municípios, mesmo quando se trate de bens do domínio público.

Nos termos do Código do IMI, estas barragens estão sujeitas ao imposto. Na verdade, o artigo 2.º estabelece que todas as construções que façam parte do património de uma pessoa singular ou coletiva estão sujeitas ao imposto. Em razão desta norma, não estão sujeitas ao imposto as construções do domínio público, porque, legalmente, não fazem parte do património de ninguém, dado serem bens dominiais e o Estado ser apenas a entidade em nome de quem estão registados, apesar de não ser o seu proprietário, porque os bens do domínio público não têm proprietário e estão fora do comércio jurídico.

Porém, segundo informação dos municípios, as barragens do Douro Internacional são bens privados, inscritos em nome da concessionária. E segundo o instrumento de concessão, as construções efetuadas pela concessionária, incluindo os edifícios das barragens, dos escritórios, das centrais de exploração, são considerados pertencentes à concessionária, mas reverterem para o Estado no final do período da concessão. Nos termos da concessão, elas só passarão para a posse do Estado no final da concessão.

Assim sendo, as barragens estão legalmente sujeitas ao IMI.

A questão deve ser esclarecida por via legislativa, alterando-se a lei que regula o inventário geral do património do Estado, o Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais (RFALEI), nomeadamente o n.º 1 do artigo 16.º, para que todas as barragens fiquem sujeitas e não isentas do IMI.²

² Este esclarecimento é tanto mais necessário quanto um tribunal arbitral decidiu anular a liquidação do IMI sobre a barragem de Bemposta (Mogadouro), com o argumento que esta era bem do domínio público, decisão

A sujeição das barragens ao IMI justifica-se ainda mais desde que a lei passou a sujeitar ao IMI os baldios que estão a ser explorados, mediante contrato de cedência de exploração para fins comerciais, industriais ou agrícolas. Historicamente, os baldios não eram sujeitos ao IMI, nem eram considerados prédios. No entanto, a Lei dos Baldios de 2017 (Lei n.º 75/2017, de 17 de agosto) veio estabelecer que passam a ser efetivamente tributados em sede do IMI os baldios quando “*sejam explorados por terceiro fora de uma atividade agrícola, silvícola ou silvopastoril*” (n.º 3 do artigo 16.º).

4. Receitas fiscais recorrentes – A Derrama Municipal.

A Derrama Municipal é um tributo fundamental ao financiamento dos Municípios e consiste numa partilha, pelas empresas, da riqueza que produzem, com os municípios onde ela é produzida. A Derrama corresponde a uma taxa de 1,5% sobre o lucro tributável das empresas sujeitas ao IRC, nos termos previstos no artigo 18.º do RFALEI, em especial do seu n.º 1.

A Derrama é receita do município onde cada empresa tem a sua sede, mas se a mesma empresa tiver a sede num município e a direção efetiva noutra, é o desta última que passa a ser o titular da receita da Derrama, como estabelecem o n.º 13 e o n.º 21 do artigo 18.º anteriormente citado.

Por esta razão, a localização da sede e da direção efetiva da empresa que vai adquirir o direito à exploração as barragens é determinante para a distribuição da Derrama pelos Municípios, sendo legítimo que as populações da Terra de Miranda reivindiquem que a sua totalidade seja receitas dos respetivos municípios.

Porém, dado o esforço financeiro que essa empresa vai fazer para a aquisição daquele direito, é expectável que nos próximos anos o seu lucro tributável seja reduzido ou mesmo inexistente. Nesse caso, os Municípios da Terra de Miranda poderão ver-se confrontados com a situação de não receberem receita da Derrama durante os próximos anos. Deverá ser encontrada uma compensação a partir das receitas fiscais geradas pela transação.

que não se afigura correta porque dela emerge que a barragem é propriedade de um privado (O concessionário) e não do Estado, em cujo nome devem estar inscritos os bens do domínio público.

Ambas estas situações devem ser devidamente acauteladas no instrumento jurídico no qual o Estado venha a dar o seu acordo à alienação.

5. IVA – Fundo de Equilíbrio Financeiro.

A alínea d) do n.º 1 do artigo 25.º do RFALEI estabelece que os municípios têm direito a 7,5% da receita do “*IVA liquidado na respetiva circunscrição territorial relativo às atividades económicas de alojamento, restauração, comunicações, eletricidade, água e gás*” (n.º 1 do artigo 26.º-A do RFALEI). Esse valor integra o Fundo de Equilíbrio Financeiro.

A energia elétrica é uma mercadoria, nos termos do Código do IVA, que a considera um bem corpóreo (n.º 2 do artigo 3.º). Porém, para a eletricidade, O Código do IVA estabelece que o facto tributário ocorre no local da sede do adquirente (n.º 6 do artigo 6.º).

Assim, no caso da energia elétrica, o imposto é liquidado no momento em que a empresa produtora (EDP) a vende e fatura à empresa transportadora (a REN), e no local onde esta tem a sua sede, que é em Lisboa, pelo que toda a participação na receita do IVA gerado pela energia elétrica produzida pelas barragens se destina ao município de Lisboa.

Seria muito importante que se tornasse claro naquele artigo 26.º-A do RFALEI, que essa participação beneficia os municípios onde se localizam as barragens, porque é neles que essa riqueza é produzida. Essa participação deveria ser proporcional ao valor acrescentado que é produzido por cada barragem, no total das receitas fiscais do IVA da eletricidade.

Na perspetiva da realização da venda do direito à exploração das barragens será também da máxima relevância, a determinação do local da sede e da direção efetiva da empresa adquirente.

Esta questão pode ser acautelada no instrumento jurídico no qual o Estado venha a dar o seu acordo à alienação.

6. Rendas da concessão a pagar aos municípios.

A alínea d) da Base XV da Lei n.º 2002, de 1940, previa que sobre o valor da venda da energia elétrica produzida em cada barragem, incidia uma taxa de 0,6%, que deveria ser paga aos Municípios da sua localização.

Essa obrigação foi expressamente reafirmada no artigo 18.º do Caderno de Encargos da Concessão, de 1954.

Será muito importante que as rendas que não foram pagas no passado, o sejam antes da autorização do negócio da venda das barragens e que o novo concessionário garanta o seu pagamento futuro.

7. Taxa de Recursos Hídricos e recuperação ambiental das margens do Rio Douro, em especial das pedreiras e das escombrelras.

As margens do rio Douro ficaram seriamente danificadas, em termos ambientais, pela construção das barragens, pelas obras de reforço de potência e pela sua exploração. Esses danos são ainda não ostensivos porque se encontram visíveis no coração do Parque Natural do Douro Internacional, em especial:

i) Pelas pedreiras a céu aberto que subsistem, mesmo nos centros das populações de Miranda e Bemposta, sem qualquer proteção, representando também um perigo iminente para a segurança e a salubridade pública;

ii) Pelas escombrelras que foram formadas com a movimentação massivas de terras das barragens, aquando da sua construção e que foram substancialmente agravadas na década de 1990, em especial em Miranda, estando situadas no próprio perímetro urbano da cidade;

iii) Pelas infraestruturas de operação das obras de construção e de reforço de potência, que se mantêm, em especial os assentamentos de maquinismos, pelas construções que serviram de armazéns, pelas vias de circulação da construção. Todas essas infraestruturas, que deveriam ter sido desmanteladas, foram deixadas ao abandono no estado em que estavam e continuam a ser também atentados ambientais.

iv) Pelo abandono dos bairros de operários e de quadros da empresa, em especial em Picote.

Estes custos ambientais que, ao contrário dos recursos, são suportados exclusivamente pelas populações, duram há mais de 60 anos e não são próprios de um Estado inclusivo, solidário e justo. Chegou o momento de se proceder à sua recuperação e à reconciliação de toda esta memória.

Sobre o volume de m³ de água que passa nestas barragens é cobrada a Taxa de Recursos Hídricos, que serve para financiar o Fundo Ambiental, a quem cabe, nos termos da lei que o regula, recuperar as margens dos rios, dos prejuízos ambientais produzidos pelas barragens. Essa lei está por cumprir.

8. Terrenos que foram expropriados para a construção das barragens e que já não são necessários nem estão afetos à sua exploração

Para a construção das barragens foram expropriados pela concessionária muitos terrenos que atualmente são desnecessários à sua exploração. Trata-se, nomeadamente, dos terrenos onde se situavam as pedreiras, as encostas do rio onde estavam ancorados equipamentos necessários às obras, ao depósito de terras, ao alojamento dos milhares de trabalhadores que foram contratados para as obras de construção, etc. Esses terrenos têm grandes dimensões e atualmente estão livres, muitos deles abandonados e desafetos, porque desnecessários, à exploração. Com o final da concessão, esses terrenos passam para a posse do Estado. Porém, a concessionária tem feito destacamentos de lotes para construção e procedido à sua venda, sem que essa atividade esteja prevista no contrato de concessão, que apenas prevê a sua entrega ao Estado no final da concessão.

Com o crescimento da cidade, muitos desses terrenos estão nas suas imediações e, em muitos casos, no interior da malha urbana.

Com a alienação da concessão, esses terrenos devem ser entregues à Autarquia para que sejam fruídos pelas populações, quer mediante a construção de zonas verdes, que mediante a sua integrados na atividade económica, partilhando-se assim esta riqueza com as populações.

9. Materialização das medidas propostas

As propostas que apresentamos anteriormente podem ser materializadas do seguinte modo:

9.1. Por via contratual, no instrumento jurídico em que o Estado autorize a negociação da concessão, as medidas referidas nos pontos 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 8;

9.2. Por via de alterações legislativas, as medidas enunciadas nos pontos 3 a 6.

10. Alterações legislativas propostas

As alterações legislativas necessárias podem ser todas realizadas na Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, nos seguintes termos, indo sublinhadas as partes correspondentes a essas alterações:

Proposta de alteração à Proposta de Lei n.º 61/XIV, do OE 2021.

A presente proposta de alteração legislativa promove uma partilha mais justa das receitas municipais produzidas pelas unidades de exploração comercial ou industrial dos recursos naturais.

Pretende-se, com ela, que os impostos municipais e a comparticipação municipal dos impostos estaduais sejam receita dos municípios onde se localizam as respetivas unidades produtivas que geram essas receitas fiscais e não dos municípios onde as entidades que as explorem têm a sua sede, como acontece atualmente.

Por outro lado, pretende-se devolver aos municípios a receita fiscal do imposto do selo prevista na verba 27.2 da Tabela Geral do respetivo Código, correspondente a uma taxa de 5% sobre as “*Subconcessões e trespases de concessões feitos pelo Estado, pelas Regiões Autónomas ou pelas autarquias locais, para exploração de empresas ou de serviços de qualquer natureza*”. Estas operações sempre estiveram sujeitas ao Imposto Municipal de Sisa e eram receita das autarquias. Em 2003, alargou-se a incidência do imposto a todos os trespases, o que está previsto na verba 27.1 da Tabela Geral, passando a estar sujeitas ao Imposto do Selo, que é um imposto estadual, pelo que passaram ambas as verbas a ser receita

do Estado. A presente proposta mantém a verba 27.1 como receita do Estado e faz regressar aos municípios a receita da verba 27.2.

Desta proposta não resulta qualquer aumento de despesa nem diminuição de receita.

Assim, propõe-se o aditamento do artigo 265.º à Proposta de Lei n.º 61/XIV.

“Artigo 265.º

Alteração ao Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais

1. Os artigos 16.º, 25.º e 26.º-A da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, que estabelece o Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais passam a ter a seguinte redação;

Artigo 16.º

Isenções e benefícios fiscais

1 - O Estado, as Regiões Autónomas e qualquer dos seus serviços, estabelecimentos e organismos, ainda que personalizados, compreendendo os institutos públicos que não tenham carácter empresarial, bem como os municípios e freguesias e as suas associações, estão isentos de pagamento de todos os impostos previstos na presente lei, com exceção da isenção do IMI dos edifícios não afetos a atividades de interesse público, bem como de todas as construções e frações de território, ainda que do domínio público, que estejam afetas a explorações de carácter comercial, industrial ou de serviços.

Artigo 25.º

Repartição de recursos públicos entre o Estado e os municípios

1 - ...:

a) ...;

c) ...;

2 -

a) ...;

b) ...;

c)

3 -

4 - Para efeitos do disposto na alínea a) do n.º 1, no que respeita ao IRC, sempre que os sujeitos passivos tenham estabelecimentos estáveis ou representações locais em mais de um município, são aplicáveis os critérios de distribuição previstos no artigo 18.º.

5 – (anterior n.º 4).

6 – (anterior n.º 5).

7 – (anterior n.º 6).

Artigo 26.º-A

Participação dos municípios na receita do IVA

1 - ...

2 – No caso da eletricidade, os municípios onde se localizam os centros eletroprodutores hídricos, eólicos, térmicos e fotovoltaicos participam da receita do IVA na proporção do valor acrescentado neles gerada no total nacional.

3 – (anterior n.º 2)

4 – Os critérios de distribuição referidos nos n.ºs 1 e 2, incluindo mecanismos corretivos atentos os princípios da solidariedade e da coesão, são estabelecidos por portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e das autarquias locais.

2 - São aditadas a alínea p) ao artigo 14.º e o n.º 4 ao artigo 25.º, com a seguinte redação:

Artigo 14.º

Receitas municipais

Constituem receitas dos municípios:

a) ...

b) ...

c) ...

d) ...

e) ...

f) ...

g) ...

h) ...

- i) ...;
- j) ...;
- k) ...;
- l) ...;
- m) ...;
- n) ...;
- o) ...;

p) O produto da cobrança do Imposto do Selo previsto na verba n.º 27.2 da Tabela Geral do Código do Imposto do Selo.

Artigo 25.º

Repatrição de recursos públicos entre o Estado e os municípios

1 - ...:

- a) ...;
- c) ...;

2 -

- a) ...;
- b) ...;
- c)

3 -

4 - Para efeitos do disposto na alínea a) do n.º 1, no que respeita ao IRC, sempre que os sujeitos passivos tenham estabelecimentos estáveis ou representações locais em mais de um município, são aplicáveis os critérios de distribuição previstos no artigo 18.º.

5 – (anterior n.º 4).

6 – (anterior n.º 5).

7 – (anterior n.º 6).

Miranda do Douro, 4 de setembro de 2020.