ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sétima Secção)

21 de Julho de 2011 *

No processo C-284/10,

que tem por objecto um pedido de decisão prejudicial nos termos do artigo 267.º TFUE, apresentado pelo Tribunal Supremo (Espanha), por decisão de 20 de Abril de 2010, entrado no Tribunal de Justiça em 7 de Junho de 2010, no processo

Telefónica de España SA

contra

Administración del Estado,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sétima Secção),

composto por: D. Šváby, presidente de secção, J. Malenovský e T. von Danwitz (relator), juízes,

* Língua do processo: espanhol.

advogado-geral: N. Jääskinen,
secretário: M. Ferreira, administradora principal,

vistos os autos e após a audiência de 19 de Maio de 2011,

vistas as observações apresentadas:

— em representação da Telefónica de España SA, por J. A. García San Miguel y Orueta, procurador, assistido por M. Ferre Navarrete, abogado,

— em representação do Governo espanhol, por J. M. Rodríguez Cárcamo e M. Muñoz Pérez, na qualidade de agentes,

— em representação do Governo português, por L. Inez Fernandes e S. Gonçalves do Cabo, na qualidade de agentes,

— em representação da Comissão Europeia, por G. Braun e G. Valero Jordana, na qualidade de agentes,

vista a decisão tomada, ouvido o advogado-geral, de julgar a causa sem apresentação de conclusões,

profere o presente

Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objecto a interpretação do artigo 6.º da Directiva 97/13/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 10 de Abril de 1997, relativa a um quadro comum para autorizações gerais e licenças individuais no domínio dos serviços de telecomunicações (JO L 117, p. 15).

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe a Telefónica de España SA (a seguir «Telefónica») à Administración del Estado, a propósito de avisos de liquidação emitidos pela Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (Comissão do Mercado das Telecomunicações, a seguir «CMT»), relativos ao exercício de 2000, para o pagamento de uma taxa a que estão sujeitos os titulares de autorizações gerais e de licenças individuais para a prestação de serviços de telecomunicações a terceiros.

Quadro jurídico

Direito da União

Directiva 97/13

3 Resulta do primeiro considerando da Directiva 97/13 que esta visa a «plena liberalização dos serviços e infra-estruturas de telecomunicações até 1 de Janeiro de 1998, com períodos de transição para alguns Estados-Membros».

4 Nos termos do terceiro considerando desta directiva, «deverá ser estabelecido um quadro comum para as autorizações gerais e as licenças individuais concedidas pelos Estados-Membros no domínio dos serviços de telecomunicações».

5 O quarto considerando da Directiva 97/13 precisava que «são necessárias condições associadas às autorizações, tendo em vista alcançar objectivos de interesse público em benefício dos utilizadores de telecomunicações» e que «o regime jurídico no domínio das telecomunicações [...] deverá ter em conta a necessidade de facilitar a introdução de novos serviços, bem como a aplicação generalizada de aperfeiçoamentos tecnológicos».

6 O quinto considerando da referida directiva enunciava que a mesma, «em consequência, [...] contribuirá significativamente para a entrada de novos operadores no mercado, na perspectiva do desenvolvimento da sociedade da informação».

7 Nos termos do décimo segundo considerando da Directiva 97/13, «a cobrança de quaisquer taxas ou encargos a empresas no âmbito dos processos de autorização [...] deve basear[-se] em critérios objectivos, não discriminatórios e transparentes».

8 No que diz respeito às taxas e aos encargos nos processos de autorizações gerais, o artigo 6.º da referida directiva previa:

«Sem prejuízo das contribuições financeiras para a prestação do serviço universal nos termos do anexo, os Estados-Membros devem zelar por que quaisquer taxas cobradas a empresas no quadro dos processos de autorização se destin[e]m apenas a cobrir os custos administrativos decorrentes da adopção, gestão, controlo e aplicação do regime de autorização geral aplicável. Essas taxas devem ser publicadas de modo adequado e suficientemente pormenorizado, por forma a facilitar o acesso a essas informações.»

9 Quanto às taxas e encargos aplicáveis às licenças individuais, o artigo 11.º, n.º 1, da mesma directiva dispunha:

«Os Estados-Membros devem zelar por que quaisquer taxas cobradas a empresas no quadro dos processos de autorização se destinem apenas a cobrir os custos administrativos decorrentes da emissão, gestão, controlo e aplicação das licenças individuais. As taxas relativas a uma licença individual devem ser proporcionais ao trabalho envolvido e devem ser publicadas de modo adequado e suficientemente pormenorizado, por forma a facilitar o acesso a essas informações.»

Directiva 2002/20/CE

10 A Directiva 2002/20/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de Março de 2002, relativa à autorização de redes e serviços de comunicações electrónicas (directiva «autorização») (JO L 108, p. 21), enuncia, no seu trigésimo primeiro considerando:

«[…] Quaisquer encargos administrativos aplicáveis devem estar de acordo com os princípios de um regime de autorização geral. Como exemplo de uma alternativa justa, simples e transparente para os critérios de atribuição de encargos poder-se-ia recorrer a uma chave de repartição baseada no volume de negócios. Nos casos em que os encargos administrativos são muito baixos, poderia também ser adequado aplicar uma taxa uniforme ou combinar uma base de taxa uniforme com um elemento relacionado com o volume de negócios.»

11 No que se refere aos referidos encargos administrativos, o artigo 12.º da referida directiva tem a seguinte redacção:

«1. Todos os encargos administrativos impostos às empresas que ofereçam serviços ou redes ao abrigo da autorização geral ou às quais foi concedido um direito de utilização:

a) Cobrirão, no total, apenas os custos administrativos decorrentes da gestão, controlo e aplicação do regime de autorização geral, bem como dos direitos de utilização e das obrigações específicas referidas no n.º 2 do artigo 6.º, […] e

b) Serão impostos às empresas de forma objectiva, transparente e proporcional, que minimize os custos administrativos adicionais e os encargos conexos.

2. Caso imponham encargos administrativos, as autoridades reguladoras nacionais publicarão uma súmula anual dos seus custos administrativos e do montante total resultante da cobrança dos encargos. Em função da diferença entre o montante total dos encargos e os custos administrativos, serão feitos os devidos ajustamentos.»

Direito nacional

12 O artigo 71.º da Lei geral 11/1998, de 24 de Abril de 1998, relativa às telecomunicações (BOE n.º 99, de 25 de Abril de 1998, p. 13909, a seguir «Lei 11/1998»), dispõe:

«Sem prejuízo da contribuição imposta aos operadores para o financiamento do serviço universal de acordo com o estabelecido no artigo 39.º e no título III, os titulares de uma autorização geral ou de uma licença individual para prestação de serviços a terceiros são obrigados a pagar à Administração Geral do Estado uma taxa anual que não pode exceder 2 por 1 000 das suas receitas brutas de exploração, destinada a cobrir os custos, incluindo os de gestão, suportados pela [CMT], decorrentes da aplicação do regime de licenças e de autorizações gerais estabelecido na presente lei.

Para efeitos do parágrafo anterior, entende-se por receita bruta o total das receitas de exploração das redes ou da prestação de serviços de telecomunicações incluídos no âmbito de aplicação desta lei, obtidas pelos titulares da licenças ou da autorização.

A taxa é paga anualmente. O procedimento de cobrança será estabelecido em regulamento.

Para efeitos do parágrafo anterior, a Lei do Orçamento Geral do Estado determinará anualmente, para a fixação do montante da taxa, tendo em conta a relação entre as receitas obtidas com a taxa e os custos de emissão e de controlo da utilização das licenças individuais e das autorizações gerais, a percentagem a aplicar sobre as receitas brutas de exploração obtidas pelo operador, mas sem exceder o limite fixado neste artigo.

A diferença entre as receitas orçamentadas a este título e as efectivamente obtidas será tida em conta para reduzir ou aumentar a referida percentagem a definir na Lei do Orçamento Geral do Estado do ano seguinte, tendo como objectivo conseguir o equilíbrio entre as receitas provenientes da taxa e os custos da actividade referida da [CMT].»

13 Esta última disposição foi implementada pelo Real Decreto 1750/1998, de 31 de Julho de 1998, que regulamenta as taxas estabelecidas pela Lei 11/1998 (BOE n.º 205, de 27 de Agosto de 1998, p. 29227), cujos artigos 3.º a 8.º dispõem:

«*Artigo 3.º* Facto gerador

O facto gerador da taxa é a actividade da [CMT] para aplicação do regime das autorizações gerais ou das licenças individuais para a prestação de serviços a terceiros.

Artigo 4.º Sujeito passivo

São sujeitos passivos as pessoas singulares ou colectivas titulares das autorizações gerais e das licenças individuais para a prestação de serviços a terceiros.

Artigo 5.º Matéria colectável

A matéria colectável é constituída pelas receitas brutas de exploração facturadas no ano correspondente, tal como definidas no artigo 71.º da Lei [11/1998].

Artigo 6.º Valor da taxa

O valor da taxa inicialmente aplicável é o fixado no n.º 1 da terceira disposição provisória, enquanto não for substituído pelo que resultar da aplicação da legislação que estiver em vigor no momento pertinente.

Artigo 7.º Taxa devida

A taxa devida é a que resultar da aplicação, à matéria colectável, do valor da taxa em vigor, fixada na correspondente Lei do Orçamento Geral do Estado.

Artigo 8.º Exigibilidade

A taxa é exigível em 31 de Dezembro de cada ano.

Todavia, se, por motivo imputável ao titular, a autorização ou a licença ficarem sem efeito antes do dia 31 de Dezembro, a taxa é exigível na data em que tal circunstância ocorrer.»

Litígio no processo principal e questão prejudicial

14 A Telefónica interpôs, na Audiencia Nacional, recurso contencioso administrativo dos avisos de liquidação emitidos contra si pela CMT, ao qual foi negado provimento por acórdão desse órgão jurisdicional de 10 de Fevereiro de 2004, com o fundamento de que havia uma correspondência total entre o facto gerador da taxa, isto é, a detenção de autorizações gerais ou de licenças individuais, e a matéria colectável,

constituída pelas receitas brutas auferidas pelo titular da autorização ou da licença. A Telefónica interpôs recurso desse acórdão para o Tribunal Supremo.

15 Considerando que a solução do litígio de que é chamado a conhecer depende da interpretação da Directiva 97/13, o Tribunal Supremo decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«A Directiva [97/13], em particular o seu artigo 6.º, permite que os Estados-Membros imponham ao titular de uma autorização geral o pagamento de uma taxa anual, calculada com base numa percentagem, não superior a 2 ‰, das receitas brutas de exploração facturadas no ano correspondente, destinada a cobrir os custos, incluindo os custos de gestão, suportados pelo organismo de telecomunicações, decorrentes da aplicação do regime de licenças e de autorizações gerais, nos termos previstos no artigo 71.º da [Lei 11/1998]?»

Quanto à questão prejudicial

16 Através da sua questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, no essencial, se o artigo 6.º da Directiva 97/13 deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma legislação de um Estado-Membro que impõe aos titulares de autorizações gerais uma taxa calculada anualmente com base nas receitas brutas de exploração dos operadores a ela sujeitos e destinada a cobrir os custos administrativos relacionados com a aplicação do regime de autorizações gerais e de licenças individuais.

17 A este respeito, há que precisar antes de mais que, embora a legislação nacional em causa no processo principal se aplique tanto aos titulares de autorizações gerais como aos titulares de licenças individuais, o pedido de decisão prejudicial só tem por objecto a interpretação das disposições da Directiva 97/13 relativas às taxas impostas aos titulares de autorizações gerais.

18 Como resulta do seu primeiro e terceiro a quinto considerandos, a Directiva 97/13 faz parte das medidas adoptadas para implementar a liberalização total dos serviços e das infra-estruturas de telecomunicações. Para esse efeito, estabeleceu um quadro comum aplicável aos regimes de autorizações, destinado a facilitar de forma significativa a entrada de novos operadores no mercado. Esse quadro prevê, por um lado, regras relativas aos processos de concessão das autorizações e ao conteúdo das mesmas e, por outro, disposições relativas à natureza, e até mesmo à extensão, dos encargos pecuniários, relacionados com os referidos processos, que os Estados-Membros podem impor às empresas no sector dos serviços de telecomunicações (acórdãos de 18 de Setembro de 2003, Albacom e Infostrada, C-292/01 e C-293/01, Colect., p. I-9449, n.os 35 e 36, bem como de 10 de Março de 2011, Telefónica Móviles España, C-85/10, Colect., p. I-1575, n.º 20).

19 O quadro comum que a Directiva 97/13 tem por objectivo aplicar ficaria privado de efeito útil se os Estados-Membros fossem livres de determinar os encargos tributários que as empresas do sector devem suportar. Assim, os Estados-Membros não podem cobrar outras taxas ou encargos por processos de autorização, além dos previstos nesta directiva (acórdão de 18 de Julho de 2006, Nuova società di telecomunicazioni, C-339/04, Colect., p. I-6917, n.º 35, e Telefónica Móviles España, já referido, n.º 21).

20 Estes encargos devem, como é precisado no décimo segundo considerando da Directiva 97/13, basear-se em critérios objectivos, não discriminatórios e transparentes. Por outro lado, não devem poder contrariar o objectivo de liberalização total do mercado, que implica a sua completa abertura à concorrência (acórdãos, já referidos, Albacom e Infostrada, n.º 37, e Telefónica Móviles España, n.º 22).

21 No que diz especialmente respeito às taxas impostas pelos Estados-Membros às empresas titulares de autorizações gerais, o artigo 6.º da Directiva 97/13 prevê que, com excepção das contribuições financeiras para a prestação do serviço universal, essas taxas têm unicamente por objecto cobrir os custos administrativos relacionados com os processos de autorizações gerais.

22 Resulta dos termos do referido artigo que essas taxas só podem cobrir os custos decorrentes de quatro actividades administrativas, isto é, a adopção, a gestão, o controlo e a aplicação do regime de autorizações gerais aplicável.

23 Embora essas taxas possam cobrir custos administrativos ditos «gerais», estes devem contudo ser apenas os relativos às quatro actividades recordadas no número precedente, não podendo as taxas incluir, assim, despesas com outras tarefas, como a actividade geral de fiscalização da autoridade reguladora nacional, designadamente o controlo dos eventuais abusos de posição dominante. Com efeito, esse tipo de controlo excede o trabalho estritamente decorrente da aplicação das autorizações gerais (v., por analogia, no que se refere às taxas impostas ao abrigo do artigo 11.º da Directiva 97/13, acórdão de 19 de Setembro de 2006, i-21 Germany e Arcor, C-392/04 e C-422/04, Colect., p. I-8559, n.os 32, 34 e 35).

24 Além disso, as taxas impostas às empresas no quadro dos processos de autorizações gerais devem, segundo os próprios termos do artigo 6.º da Directiva 97/13, ser publicadas de modo adequado e suficientemente pormenorizado, por forma a facilitar o acesso a essas informações.

25 Em contrapartida, o artigo 6.º da Directiva 97/13 não prevê um modo específico de determinação do montante dessa taxa nem as modalidades de cobrança da mesma.

26 Resulta do que precede que os Estados-Membros podem impor aos titulares de autorizações gerais uma taxa como a que está em causa no processo principal, para financiar as actividades da autoridade nacional competente em matéria de gestão do sistema de autorizações gerais, cujo montante deve ser determinado em função de critérios objectivos, não discriminatórios e transparentes.

27 Resulta igualmente do exposto que essa taxa só pode cobrir os custos resultantes das actividades administrativas referidas no n.º 22 do presente acórdão. Assim, a totalidade das receitas obtidas pelos Estados-Membros com a cobrança da taxa em causa não pode exceder a totalidade dos custos relativos a essas actividades administrativas, o que compete ao órgão jurisdicional de reenvio verificar.

28 Todavia, contrariamente ao que a Telefónica sustenta nas suas observações escritas apresentadas ao Tribunal de Justiça, a Directiva 97/13 não pode ser interpretada no sentido de que deve haver uma correlação precisa entre o montante da taxa imposta a um operador a ela sujeito e os custos efectivamente suportados pela referida autoridade nacional competente e relativos a esse operador por um período determinado, uma vez que nenhuma disposição da Directiva 97/13 impõe essa correlação.

29 A este respeito, há que observar, por um lado, que a Directiva 97/13 se limita a enunciar, nos seus artigos 6.º e 11.º, que as taxas cobradas aos titulares de autorizações gerais e aos titulares de licenças individuais podem apenas «destina[r-se]» a cobrir os custos administrativos decorrentes, respectivamente, da adopção, gestão, controlo e aplicação do regime de autorização geral aplicável ou das licenças individuais. Por outro lado, embora o artigo 11.º, n.º 1, segundo período, desta directiva preveja expressamente que o montante da taxa imposta deve ser proporcional ao trabalho envolvido (v., neste sentido, acórdão i-21 Germany e Arcor, já referido, n.º 39), importa, em contrapartida, salientar que o artigo 6.º não exige que haja uma relação proporcional entre a taxa aplicável às autorizações gerais concedidas a um operador

a ela sujeita e o trabalho envolvido na adopção, gestão, controlo e aplicação das mesmas a este último.

30 Esta constatação é, de resto, corroborada pelo artigo 12.º da directiva «autorização», o qual, apesar de esta não ser aplicável *ratione temporis* ao processo principal, prevê, no seu n.º 1, alínea b), que os encargos administrativos gerados pela aplicação do regime de autorização geral serão impostos às empresas de forma proporcional. Daqui resulta que o critério da proporcionalidade, previsto neste artigo 12.º, se refere à repartição dos custos administrativos entre os operadores sujeitos à taxa, e não à relação entre a taxa aplicável às autorizações gerais e o trabalho envolvido.

31 No que se refere à questão de saber se os Estados-Membros têm o direito de determinar, como a legislação em causa no processo principal, o montante dessa taxa com base nas receitas brutas de exploração dos operadores a ela sujeitos, há que considerar, por um lado, como salientaram os Governos espanhol e português e a Comissão nas observações escritas apresentadas ao Tribunal de Justiça, que se trata de um critério objectivo, transparente e não discriminatório. Por outro lado, como a Comissão salientou na audiência, esse critério de determinação não deixa de estar relacionado com os custos suportados pela autoridade nacional competente.

32 Nestas condições, a Directiva 97/13 não se opõe a que os Estados-Membros determinem o montante de uma taxa, ao abrigo do artigo 6.º desta mesma directiva, com base nas receitas brutas de exploração dos operadores a ela sujeitos.

33 Esta interpretação é, de resto, corroborada pelo trigésimo primeiro considerando da directiva «autorização», segundo o qual o volume de negócios pode ser considerado um critério justo, simples e transparente de repartição de tal taxa entre os titulares de autorizações gerais.

34 No que se refere à questão de saber se os Estados-Membros podem impor aos titulares de autorizações gerais o pagamento de uma taxa anual para cobrir os custos administrativos, há que salientar que pode ser imposto aos titulares de uma autorização geral o pagamento de uma taxa destinada a cobrir, além dos custos de emissão da autorização geral, os custos administrativos decorrentes da gestão, do controlo e da aplicação da autorização durante o período de validade da mesma. Trata-se de custos decorrentes de actividades que são, regra geral, exercidas de modo contínuo após a concessão de uma autorização geral. Por conseguinte, o artigo 6.º da Directiva 97/13 não se opõe a que, periodicamente, seja imposta aos titulares de autorizações gerais uma taxa destinada a cobrir os custos administrativos relacionados com os processos de autorizações gerais, como a taxa anual em causa no processo principal.

35 À luz de todas as considerações precedentes, há que responder à questão submetida que o artigo 6.º da Directiva 97/13 deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a uma legislação de um Estado-Membro que impõe aos titulares de autorizações gerais uma taxa calculada anualmente com base nas receitas brutas de exploração dos operadores a ela sujeitos, com o objectivo de cobrir os custos administrativos relacionados com os processos de adopção, de gestão, de controlo e de aplicação dessas autorizações, desde que a totalidade das receitas obtidas por este Estado-Membro com essa taxa não exceda a totalidade desses custos administrativos, o que compete ao órgão jurisdicional de reenvio verificar.

Quanto às despesas

36 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efectuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Sétima Secção) declara:

O artigo 6.º da Directiva 97/13/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 10 de Abril de 1997, relativa a um quadro comum para autorizações gerais e licenças individuais no domínio dos serviços de telecomunicações, deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a uma legislação de um Estado-Membro que impõe aos titulares de autorizações gerais uma taxa calculada anualmente com base nas receitas brutas de exploração dos operadores a ela sujeitos, com o objectivo de cobrir os custos administrativos relacionados com os processos de adopção, de gestão, de controlo e de aplicação dessas autorizações, desde que a totalidade das receitas obtidas por este Estado-Membro com essa taxa não exceda a totalidade desses custos administrativos, o que compete ao órgão jurisdicional de reenvio verificar.

Assinaturas