Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção)

12 de abril de 2018*

«Reenvio prejudicial — Ambiente — Diretiva 2003/87/CE — Regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa — Objetivos — Atribuição de licenças a título gratuito — Regulamentação nacional que sujeita ao imposto as licenças transferidas e não utilizadas»

No processo C-302/17,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Krajský súd v Bratislave (Tribunal Regional de Bratislava, Eslováquia), por decisão de 15 de fevereiro de 2017, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 24 de maio de 2017, no processo

PPC Power a.s.

contra

Finančné riaditeľstvo Slovenskej republiky,

Daňový úrad pre vybrané daňové subjekty,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção),

composto por: C. G. Fernlund, presidente de secção, J.-C. Bonichot e E. Regan (relator), juízes,

advogado-geral: H. Saugmandsgaard Øe,

secretário: A. Calot Escobar,

vistos os autos,

vistas as observações apresentadas:

– em representação da PPC Power a.s., por M. Škubla, advokát,

– em representação do Governo eslovaco, por M. Kianička, na qualidade de agente,

– em representação da Comissão Europeia, por J.-F. Brakeland, A. Tokár e A. C. Becker, na qualidade de agentes,

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

profere o presente

* Língua do processo: eslovaco.

Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 1.º da Diretiva 2003/87/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de outubro de 2003, relativa à criação de um regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na Comunidade e que altera a Diretiva 96/61/CE do Conselho (JO 2003, L 275, p. 32).

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio entre a PPC Power a.s. e a Daňový úrad pre vybrané daňové subjekty (Administração Tributária Especial para Determinados Sujeitos Passivos, Eslováquia) a respeito do pagamento por conta do imposto sobre as licenças de emissão de gases com efeito de estufa atribuídas a título gratuito que não foram utilizadas ou que foram transferidas.

Quadro jurídico

Direito da União

3 Os considerandos 5 e 20 da Diretiva 2003/87 preveem:

«(5) A Comunidade Europeia e os seus Estados-Membros decidiram cumprir os seus compromissos de redução das emissões antropogénicas de gases com efeito de estufa abrangidas pelo Protocolo de Quioto, em conformidade com a Decisão 2002/358/CE [do Conselho, de 25 de abril de 2002, relativa à aprovação, em nome da Comunidade Europeia, do Protocolo de Quioto da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas e ao cumprimento conjunto dos respetivos compromissos (JO 2002, L 130, p. 1)]. A presente diretiva destina-se a contribuir para o cumprimento mais eficaz dos compromissos da União Europeia e dos seus Estados-Membros, através da implementação de um mercado europeu de licenças de emissão de gases com efeito de estufa que seja eficiente e apresente a menor redução possível do desenvolvimento económico e do emprego.

[…]

(20) A presente diretiva deve promover a utilização de tecnologias com maior eficiência energética, incluindo a tecnologia da cogeração, que gera menos emissões por unidade produzida, ao passo que a futura diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho, relativa à promoção da cogeração baseada na procura de calor útil no mercado interno da energia terá por objetivo promover especificamente a tecnologia da produção combinada de calor e eletricidade (cogeração).»

4 O artigo 1.º desta diretiva, com a epígrafe «Objeto», dispõe:

«A presente diretiva cria um regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na Comunidade, a seguir designado "regime comunitário", a fim de promover a redução das emissões de gases com efeito de estufa em condições que ofereçam uma boa relação custo-eficácia e sejam economicamente eficientes.»

5 O artigo 3.º da referida diretiva, com a epígrafe «Definições», prevê na alínea f):

«"Operador", qualquer pessoa que explore ou controle uma instalação ou, caso a legislação nacional o preveja, em quem tenha sido delegado um poder económico decisivo sobre o funcionamento técnico da instalação;»

6 Nos termos do artigo 10.º desta mesma diretiva, intitulado «Método de atribuição»:

«Os Estados-Membros devem atribuir gratuitamente, pelo menos, 95% das licenças de emissão para o período de três anos com início em 1 janeiro de 2005. Os Estados-Membros devem atribuir gratuitamente pelo menos 90% das licenças de emissão para o período de cinco anos com início em 1 janeiro de 2008.»

Direito eslovaco

7 A Lei n.º 548/2010 alterou a Lei n.º 595/2003, relativa ao imposto sobre o rendimento, tendo introduzido um novo imposto sobre as licenças de emissão atribuídas a título gratuito ao sujeito passivo do imposto inscrito no registo de licenças de emissão para os anos de 2011 e 2012.

8 A Lei n.º 548/2010 introduziu um artigo 51b, intitulado «Imposto sobre as licenças de emissão», que dispunha:

«(1) Para efeitos de imposto sobre as licenças de emissão entende-se:

a) por "sujeito passivo do imposto", a pessoa que participa num regime de comércio e que exerce uma atividade nos termos da legislação especial, ou que tenha participado nesse regime apenas durante uma parte do ano civil de referência;

b) por "licenças de emissão registadas", as licenças de emissão de gases com efeito de estufa atribuídas gratuitamente e registadas nos termos da legislação especial a favor do sujeito passivo no ano civil de referência, incluindo as licenças de emissão adquiridas a outro sujeito passivo na sequência da aquisição da empresa ou de uma parte desta, de entrada não pecuniária, ainda que parcial, na empresa, de fusão, incorporação ou cisão de sociedades comerciais ou cooperativas, que esse outro sujeito passivo tenha adquirido gratuitamente nos termos da legislação especial no ano civil de referência;

c) por "licenças de emissão utilizadas", as licenças de emissão de gases com efeito de estufa e as unidades de redução certificada de emissões (URCE) restituídas, nos termos da legislação especial, pelo sujeito passivo do imposto no ano civil de referência;

d) por "licenças de emissão transferidas", as licenças de emissão de gases com efeito de estufa transferidas, nos termos da legislação especial, pelo sujeito passivo do imposto no ano civil de referência a partir das licenças de emissão registadas nesse ano civil de referência, com exceção das licenças de emissão transferidas para outro sujeito passivo do imposto na sequência de cessão da empresa ou de uma parte desta, de entrada não pecuniária, ainda que parcial, na empresa, de fusão, incorporação ou cisão de sociedades comerciais ou cooperativas; não constitui transferência de licenças de emissão a cessão em garantia de licenças de emissão registadas por parte do sujeito passivo devedor, e a sua posterior transferência por parte do sujeito passivo credor, se essa operação for realizada entre essas mesmas pessoas pelo mesmo montante e pelas mesmas unidades o mais tardar no dia da restituição das licenças de emissão ao administrador do registo, nos termos da legislação especial, no ano civil de referência;

e) por "licenças de emissão não utilizadas no ano civil de referência", as licenças de emissão registadas no ano civil de referência subtraídas as licenças de emissão utilizadas no ano civil de referência, as licenças de emissão poupadas calculadas nos termos da legislação especial e as licenças de emissão transferidas no ano civil de referência; nas licenças de emissão não utilizadas não se incluem as licenças de emissão registadas no ano civil de referência transferidas para outro sujeito passivo do

imposto na sequência de cessão da empresa ou de uma parte desta, de entrada não pecuniária, ainda que parcial, na empresa, de fusão, incorporação ou cisão de sociedades comerciais ou cooperativas.

(2) O objeto do imposto sobre as licenças de emissão são as licenças de emissão registadas nos anos de 2011 e 2012.

(3) A matéria coletável do imposto sobre licenças de emissão é determinada pela soma do resultado da multiplicação das licenças de emissão transferidas em cada mês civil pelo preço médio de mercado das licenças de emissão no mês anterior ao mês em que foi efetuada a sua transferência com o resultado da multiplicação das licenças de emissão não utilizadas pelo preço médio de mercado das licenças de emissão no ano civil de referência.

[…]

(5) A taxa do imposto sobre as licenças de emissão é de 80% da matéria coletável do imposto sobre as licenças de emissão calculada nos termos dos n.os 3 e 4.

[…]

(8) Para o ano de 2011, o sujeito passivo do imposto efetua semestralmente pagamentos por conta do imposto sobre as licenças de emissão iguais a metade do imposto previsto, em 30 de junho e 31 de dezembro de 2011. O cálculo do imposto previsto é efetuado aplicando a taxa referida no n.º 5 ao montante resultante da multiplicação do preço médio de mercado das licenças de emissão em 2010 pelas licenças de emissão registadas para o ano de 2011, subtraídas as licenças de emissão efetivamente utilizadas em 2010 e as licenças de emissão poupadas calculadas nos termos da legislação especial.

(9) O sujeito passivo do imposto efetua semestralmente pagamentos por conta do imposto sobre as licenças de emissão para 2012 iguais a metade da obrigação fiscal liquidada, em relação ao imposto sobre as licenças de emissão, na declaração de rendimentos apresentada para 2011, em 30 de junho e 31 de dezembro de 2012.

[…]

(12) O [Ministério das Finanças da República Eslovaca] publica os preços médios das licenças de emissão para cada mês e ano civil no seu sítio Internet.»

Litígio no processo principal e questão prejudicial

9 A República Eslovaca instituiu, na sua ordem jurídica, um imposto sobre as licenças de emissão com efeitos a partir de 1 de janeiro de 2011. A matéria coletável deste imposto correspondia ao valor das licenças de emissão transferidas, designadamente as licenças creditadas ao sujeito passivo do imposto e transferidas em seguida por este último, ou ao valor das licenças não utilizadas, designadamente as licenças que não foram restituídas para cobrir as emissões efetivas. Os valores das licenças de emissão, quer transferidas quer não utilizadas, foram estabelecidos em conformidade com o preço médio de mercado das licenças de emissão. O imposto foi cobrado para os anos de 2011 e 2012 a uma taxa de 80%.

10 Embora este imposto devesse ser pago no ano seguinte, era necessário proceder, no ano de referência, a dois pagamentos por conta calculados com base na presumível obrigação fiscal.

11 Esta tributação foi eliminada em 30 de junho de 2012.

12 A PPC Power solicitou à Administração Tributária Especial para Determinados Sujeitos Passivos que fixasse em zero euros os adiantamentos por ela devidos para 2011. Para fundamentar o seu pedido, a recorrente no processo principal alegou que a autoridade tributária não devia aplicar a regulamentação nacional pelo facto de esta não estar em conformidade com o direito da União.

13 A Administração Tributária Especial para Determinados Sujeitos Passivos indeferiu o pedido e fixou em 300 000 euros o montante do pagamento por conta do imposto devido pela PPC Power relativamente ao primeiro semestre de 2011. A PPC Power efetuou o pagamento por conta, mas pediu a sua restituição com o fundamento de que a tributação das licenças de emissão é contrária ao direito da União. A Administração Tributária Especial para Determinados Sujeitos Passivos indeferiu o pedido de restituição.

14 Subsequentemente, a Finančné riaditel'stvo Slovenskej republiky (Direção da Administração Tributária da República da Eslováquia) negou provimento ao recurso interposto pela recorrente no processo principal contra a decisão de indeferimento da Administração Tributária Especial para Determinados Sujeitos Passivos. Através de outra decisão, a Administração Tributária Especial para Determinados Sujeitos Passivos ordenou que a PPC Power efetuasse um pagamento por conta do imposto, no montante de 300 000 euros, correspondente ao segundo semestre de 2011.

15 A recorrente no processo principal interpôs, então, dois recursos no Krajský súd v Bratislave (Tribunal Regional de Bratislava, Eslováquia), dirigidos, por um lado, contra a decisão da Direção da Administração Tributária da República da Eslováquia, que indeferiu o seu pedido de restituição do pagamento por conta do imposto relativo ao primeiro semestre de 2011, e, por outro, contra a decisão da Administração Tributária Especial para Determinados Sujeitos Passivos, que fixou o montante do pagamento por conta do imposto devido correspondente ao segundo semestre de 2011.

16 Nestas condições, o Krajský súd v Bratislave (Tribunal Regional de Bratislava) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«Devem os objetivos e os princípios da Diretiva 2003/87 […], ou seja (i) o objetivo de reduzir as emissões através do progresso tecnológico (artigo 1.º e considerandos 2 e 20) (ii) o objetivo de preservar o desenvolvimento económico e a integridade do mercado interno, bem como as condições de concorrência (considerandos 5 e 7) (iii) o objetivo de garantir condições financeiras e economicamente vantajosas de redução das emissões (artigo 1.º), o princípio da segurança jurídica para os operadores definido no artigo 3.º, alínea f), relativamente ao facto de os operadores terem direito, nos termos do artigo 9.º [da Diretiva 2003/87], a confiar na invariabilidade do plano nacional de atribuição pelo menos a partir dos 18 meses que antecedem a data de início do período pertinente (ou seja, para o período compreendido entre 2008 e 2012, o mais tardar a partir de 30 de junho de 2006) (iv) o requisito de as licenças de emissão deverem ser atribuídas gratuitamente (v) o direito das pessoas a que se refere o segundo parágrafo do n.º 3 do artigo 13.º [da Diretiva 2003/87], de que lhes sejam concedidas licenças de emissão em substituição daquelas de que eram titulares e que os Estados-Membros [não] tenham anulado, nos termos do primeiro parágrafo do n.º 3 do artigo 13.º [da Diretiva 2003/87], ser interpretados no sentido de que se opõem a uma regulamentação interna de um Estado-Membro que impõe aos operadores definidos no artigo 3.º, alínea f), da mesma diretiva, sujeitos passivos de imposto no território do referido Estado-Membro, a obrigação de pagar um imposto especial (i) cuja base jurídica reside no facto de a gestão de licenças de emissão (nos casos de não utilização e de venda) estar sujeita a imposto, independentemente de, em resultado da mesma, o operador obter um benefício (ii) quando tais licenças tenham sido atribuídas a esses operadores com base no plano nacional de atribuição, apresentado pelo Estado-Membro à Comissão Europeia para o período 2008-2012, nos termos do artigo 9.º da [Diretiva 2003/87] (ou seja, que esse plano tenha sido notificado à Comissão Europeia e aos outros Estados-Membros nos termos do artigo 9.º, n.º 1, da [Diretiva 2003/87] e não tenha sido rejeitado pela Comissão Europeia nos termos do artigo 9.º, n.º 3, da mesma), o qual dispõe, em conformidade com o artigo 10.º da [Diretiva 2003/87], que, para o período de cinco anos com início em 1 de janeiro de 2008, 100% das licenças de emissão serão atribuídas

gratuitamente ([iii]), se a taxa do referido imposto corresponder a 80% da matéria coletável do imposto sobre as licenças de emissão, que é determinada pela soma do resultado da multiplicação das licenças de emissão transferidas (vendidas) em cada mês civil pelo preço médio de mercado das licenças de emissão no mês anterior ao mês em que foi efetuada a sua transferência e do resultado da multiplicação das licenças de emissão não utilizadas pelo preço médio de mercado das licenças de emissão no ano civil de referência, e ([iv]) e se os preços médios de mercado forem calculados como simples média aritmética dos preços da última operação realizada em bolsa nesse dia (ou seja, sem que o imposto dependa do preço pelo qual as licenças de emissão são efetivamente vendidas)?»

Quanto à questão prejudicial

17 Com a sua questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se a Diretiva 2003/87 deve ser interpretada no sentido de que se opõe a uma regulamentação nacional como a que está em causa no processo principal, que tributa, em 80% do seu valor, as licenças de emissão de gases com efeito de estufa atribuídas a título gratuito que foram vendidas ou não utilizadas pelas empresas sujeitas ao regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa.

18 Como resulta do artigo 1.º da Diretiva 2003/87, esta diretiva cria um regime comunitário de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa, a fim de promover a redução dessas emissões em condições que ofereçam uma boa relação custo-eficácia e sejam economicamente eficientes.

19 Além disso, nos termos do artigo 10.º da Diretiva 2003/87, os Estados-Membros devem atribuir gratuitamente pelo menos 90% das licenças de emissão para o período de cinco anos com início em 1 de janeiro de 2008.

20 A atribuição de licenças de emissão de gases com efeito de estufa a título gratuito é uma medida transitória que visa evitar a perda de competitividade das empresas devido ao estabelecimento de um regime de comércio de licenças de emissão (ver, nesse sentido, Acórdão de 17 de outubro de 2013, Iberdrola e o., C-566/11, C-567/11, C-580/11, C-591/11, C-620/11 e C-640/11, EU:C:2013:660, n.º 45).

21 É certo que nenhuma disposição da Diretiva 2003/87 restringe expressamente o direito dos Estados-Membros de adotarem medidas suscetíveis de influenciar as implicações económicas da utilização de tais licenças de emissão (ver, nesse sentido, Acórdãos de 17 de outubro de 2013, Iberdrola e o., C-566/11, C-567/11, C-580/11, C-591/11, C-620/11 e C-640/11, EU:C:2013:660, n.º 28, e de 26 de fevereiro de 2015, ŠKO-Energo, C-43/14, EU:C:2015:120, n.º 19).

22 O Tribunal de Justiça decidiu, assim, que os Estados-Membros podem, em princípio, regulamentar a forma como o valor das licenças de emissão atribuídas a título gratuito aos produtores se repercute nos consumidores (Acórdãos de 17 de outubro de 2013, Iberdrola e o., C-566/11, C-567/11, C-580/11, C-591/11, C-620/11 e C-640/11, EU:C:2013:660, n.º 29, e de 26 de fevereiro de 2015, ŠKO-Energo, C-43/14, EU:C:2015:120, n.º 20).

23 No entanto, a adoção de tais medidas não pode prejudicar os objetivos da Diretiva 2003/87 (Acórdãos de 17 de outubro de 2013, Iberdrola e a., C-566/11, C-567/11, C-580/11, C-591/11, C-620/11 e C-640/11, EU:C:2013:660, n.º 30, e de 26 de fevereiro de 2015, ŠKO-Energo, C-43/14, EU:C:2015:120, n.º 21).

24 Neste contexto, é de salientar que para atingir o seu objetivo de redução das emissões de gases com efeito de estufa em condições que ofereçam uma boa relação custo-eficácia e sejam economicamente eficientes, a Diretiva 2003/87 tem por base o valor económico das licenças de emissão, a fim de incentivar as empresas a diminuir as suas emissões e a instituir, para este efeito, um regime de comércio de licenças de emissão. Desta forma, as empresas podem utilizar as licenças de emissão que

lhes foram atribuídas ou vendê-las, em função do seu valor no mercado e dos lucros que assim possam obter (ver, neste sentido, Acórdão de 17 de outubro de 2013, Iberdrola e o., C-566/11, C-567/11, C-580/11, C-591/11, C-620/11 e C-640/11, EU:C:2013:660, n.os 47, 49 e 55).

25 Por conseguinte, é necessário ao bom funcionamento deste regime que um encargo cobrado por um Estado-Membro sobre o valor económico destas licenças de emissão não contribua para diminuir o incentivo à redução das emissões de gases com efeitos de estufa ao ponto de o suprimir totalmente (ver, neste sentido, Acórdão de 17 de outubro de 2013, Iberdrola e o., C-566/11, C-567/11, C-580/11, C-591/11, C-620/11 e C-640/11, EU:C:2013:660, n.º 58).

26 Resulta dos autos submetidos ao Tribunal de Justiça que o imposto eslovaco em causa no processo principal onera, em 80%, o valor das licenças de emissão de gases com efeito de estufa atribuídas a título gratuito que não foram utilizadas ou que foram vendidas.

27 Ao suprimir assim quase todo o valor económico das licenças de emissão, este imposto corresponde a reduzir totalmente os mecanismos incentivadores em que se baseia o regime de comércio de licenças de emissão e, consequentemente, a suprimir os incentivos destinados a promover a redução das emissões de gases com efeito de estufa. Assim privadas de 80% do valor económico das licenças de emissão, as empresas perdem quase todo o incentivo a investir em medidas de redução das suas emissões, que lhes permitem obter um lucro da venda das suas licenças não utilizadas.

28 Por conseguinte, é forçoso constatar que esta imposição tem como efeito neutralizar o princípio da atribuição a título gratuito das licenças de gases com efeito de estufa, previsto no artigo 10.º da Diretiva 2003/87, e prejudicar os objetivos prosseguidos por esta diretiva.

29 Consequentemente, há que responder à questão submetida que a Diretiva 2003/87 deve ser interpretada no sentido de que se opõe a uma regulamentação nacional como a que está em causa no processo principal, que tributa, em 80% do seu valor, as licenças de emissão de gases com efeito de estufa atribuídas a título gratuito que foram vendidas ou não utilizadas pelas empresas sujeitas ao regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa.

Quanto às despesas

30 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 efetuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

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

A Diretiva 2003/87/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de outubro de 2003, relativa à criação de um regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na Comunidade e que altera a Diretiva 96/61/CE do Conselho, deve ser interpretada no sentido em que se opõe a uma regulamentação nacional como a que está em causa no processo principal, que tributa, em 80% do seu valor, as licenças de emissão de gases com efeito de estufa atribuídas a título gratuito que foram vendidas ou não utilizadas pelas empresas sujeitas ao regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa.

Assinaturas