ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)

18 de Janeiro de 2001 *

No processo C-83/99,

Comissão das Comunidades Europeias, representada por M. Díaz-Llanos La Roche e C. Gómez de la Cruz, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandante,

contra

Reino de Espanha, representado por S. Ortiz Vaamonde, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandado,

que tem por objecto obter a declaração de que, ao aplicar uma taxa reduzida de imposto sobre o valor acrescentado à prestação de serviços que consiste em colocar à disposição dos utentes uma infra-estrutura rodoviária, o Reino de

* Língua do processo: espanhol.

Espanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 12.° 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), alterada pela Directiva 96/95/CE do Conselho, de 20 de Dezembro de 1996 (JO L 338, p. 89),

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção),

composto por: A. La Pergola (relator), presidente de secção, M. Wathelet, D. A. O. Edward, P. Jann e L. Sevón, juízes,

advogado-geral: S. Alber,
secretário: R. Grass,

visto o relatório do juiz-relator,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 28 de Setembro de 2000,

profere o presente

Acórdão

1 Por petição entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 8 de Março de 1999, a Comissão das Comunidades Europeias propôs, nos termos do artigo 169.° do Tratado CE (actual artigo 226.° CE), uma acção pedindo que seja declarado que, ao aplicar uma taxa reduzida de imposto sobre o valor acrescentado (a seguir «IVA») à prestação de serviços que consiste em colocar à disposição dos utentes uma infra-estrutura rodoviária, o Reino de Espanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 12.° 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), alterada pela Directiva 96/95/CE do Conselho, de 20 de Dezembro de 1996 (JO L 338, p. 89, a seguir «Sexta Directiva»).

Enquadramento jurídico

Legislação comunitária

2 O artigo 2.°, n.° 1, da Sexta Directiva sujeita a IVA as entregas de bens e as prestações de serviços, efectuadas a título oneroso, no território do país, por um sujeito passivo agindo nessa qualidade.

3 O artigo 12.°, n.° 3, alínea a), da Sexta Directiva dispõe:

«Os Estados-Membros fixarão a taxa normal do imposto sobre o valor acrescentado sob a forma de uma percentagem da matéria colectável, igual para o fornecimento de bens e a prestação de serviços. Entre 1 de Janeiro de 1997 e 31 de Dezembro de 1998 essa percentagem não pode ser inferior a 15%.

[...]

Os Estados-Membros podem igualmente aplicar uma ou duas taxas reduzidas. Essas taxas serão fixadas sob a forma de uma percentagem da matéria colectável que não pode ser inferior a 5% e serão aplicáveis ao fornecimento de bens e à prestação de serviços das categorias referidas no anexo H.»

4 O anexo H da Sexta Directiva, intitulado «Lista dos bens e serviços a que se poderão aplicar taxas reduzidas de IVA», menciona, na quinta categoria, «Transporte de pessoas e respectiva bagagem».

Legislação nacional

5 O Decreto real 14/1997, de 29 de Agosto de 1997, e a Lei 9/1998, de 21 de Abril de 1998, que altera a Lei 37/1992, de 28 de Dezembro de 1992, relativa ao imposto sobre o valor acrescentado, prevêem a aplicação de uma taxa de IVA reduzida de 7% às portagens das auto-estradas, que anteriormente estavam sujeitas à taxa normal de 16%.

Fase administrativa do processo

6 Por carta de 22 de Dezembro de 1987, a Comissão fez saber ao Governo espanhol que considerava que, ao aplicar uma taxa de IVA reduzida à prestação de serviços que consiste em colocar à disposição dos utentes uma infra-estrutura rodoviária, o Reino de Espanha estava a violar o artigo 12.° da Sexta Directiva. Nos termos do artigo 169.° do Tratado, notificou o Governo espanhol para apresentar as suas observações a este respeito no prazo de dois meses.

7 Na sua resposta de 24 de Abril de 1998, o Governo espanhol alegou que a colocação à disposição de auto-estradas mediante o pagamento de uma portagem é objecto de tratamento fiscal muito diferente consoante os Estados-Membros, não sujeitando alguns deles esta actividade a IVA, e que, para compensar a distorção que daí resulta, as autoridades espanholas decidiram aplicar à referida actividade uma taxa reduzida de IVA de 7%. O Governo espanhol salientou igualmente que a aplicação desta taxa reduzida estava em conformidade com as disposições do anexo H, quinta categoria, da Sexta Directiva.

8 Considerando que as explicações dadas pelas autoridades espanholas não eram satisfatórias, a Comissão, por carta de 10 de Agosto de 1998, dirigiu ao Reino de Espanha um parecer fundamentado reiterando a crítica formulada na notificação de incumprimento e convidando o mesmo Estado-Membro a dar cumprimento ao parecer fundamentado no prazo de dois meses.

9 Na resposta de 21 de Outubro de 1998, as autoridades espanholas contestaram a existência do alegado incumprimento pelos mesmos motivos anteriormente expostos pelo Reino de Espanha.

10 Tendo verificado que o Reino de Espanha não deu cumprimento ao parecer fundamentado, a Comissão decidiu propor a presente acção.

Quanto ao mérito

11 Deve previamente salientar-se que o Tribunal de Justiça decidiu, por um lado, que a colocação à disposição de uma infra-estrutura rodoviária mediante o pagamento de uma portagem constitui uma prestação de serviços efectuada a título oneroso na acepção do artigo 2.°, n.° 1, da Sexta Directiva e, por outro, que o artigo 4.°, n.° 5, da Sexta Directiva, nos termos do qual as actividades desempenhadas na qualidade de autoridade pública por organismos de direito público não estão sujeitas a IVA, não se aplica às actividades exercidas por operadores de direito privado (v. acórdãos de 12 de Setembro de 2000, Comissão/ /França, C-276/97, Colect., p. I-6251, n.os 36 e 46; Comissão/Irlanda, C-358/97, Colect., p. I-6301, n.os 34 e 44; Comissão/Reino Unido, C-359/97, Colect., p. I-6355, n.os 46 e 56; Comissão/Países Baixos, C-408/97, Colect., p. I-6417, n.os 30 e 40, e Comissão/Grécia, C-260/98, Colect., p. I-6537, n.os 31 e 40).

12 É pacífico que, em Espanha, a actividade que consiste em colocar à disposição dos utentes uma infra-estrutura rodoviária mediante o pagamento de uma portagem é exercida não por um organismo de direito público, mas por operadores de direito privado.

13 Resulta do que antecede, e não é, aliás, contestado pelo Reino de Espanha, que a actividade em causa se refere a prestações de serviços sujeitas a IVA e é exercida em Espanha por operadores económicos sujeitos a IVA relativamente a essa actividade.

14 O objecto da presente acção respeita, assim, unicamente à questão de saber se, ao aplicar uma taxa reduzida de IVA às referidas prestações de serviços, e não a taxa

normal, o Reino de Espanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 12.°, n.° 3, alínea a), da Sexta Directiva.

15 Em apoio do seu pedido, a Comissão afirma que, tendo em conta o seu carácter excepcional, a faculdade de aplicar taxas reduzidas reconhecida pela Sexta Directiva só pode aplicar-se de modo estrito às categorias de bens e serviços enumeradas no anexo H. No presente caso, a equiparação da colocação à disposição de uma auto-estrada a uma prestação de serviços de transporte de pessoas e respectiva bagagem é contrária à Sexta Directiva.

16 O Governo espanhol considera, pelo contrário, que a colocação à disposição de uma infra-estrutura rodoviária por operadores privados pode ser equiparada à actividade de transporte de passageiros e respectiva bagagem, podendo, assim, beneficiar de uma taxa reduzida de IVA. No entender do Governo espanhol, esta interpretação da Sexta Directiva justifica-se pela necessidade de compensar distorções de concorrência de que são vítimas as sociedades que exploram as auto-estradas em Espanha, resultantes do facto de outros Estados-Membros não sujeitarem a IVA as portagens das auto-estradas.

17 A este respeito, deve salientar-se que, não existindo, na Sexta Directiva, uma definição da actividade de «transporte de pessoas e respectiva bagagem», constante do anexo H, quinta categoria, deve interpretar-se esta disposição à luz do contexto em que se situa no âmbito da Sexta Directiva e não em função de considerações, como as que o Governo espanhol invoca, relativas a divergências de aplicação da mesma directiva nos Estados-Membros.

18 Resulta do artigo 12.°, n.° 3, alínea a), da Sexta Directiva que a aplicação de uma ou de duas taxas reduzidas é uma possibilidade reconhecida aos Estados-Membros por derrogação do princípio segundo o qual é aplicável a taxa normal. Por outro lado, nos termos da mesma disposição, as taxas reduzidas de IVA apenas podem ser aplicadas às entregas de bens e às prestações de serviços referidas no anexo H.

19 Ora, resulta de jurisprudência constante que as disposições que têm carácter de derrogação de um princípio são de interpretação estrita (v., designadamente, acórdãos de 12 de Dezembro de 1995, Oude Luttikhuis e o., C-399/93, Colect., p. I-4515, n.° 23, de 12 de Fevereiro de 1998, Comissão/Espanha, C-92/96, Colect., p. I-505, n.° 31, e de 7 de Setembro de 1999, Gregg, C-216/97, Colect., p. I-4947, n.° 12).

20 Decorre do que antecede que o conceito de actividade de «transporte de pessoas e respectiva bagagem» deve ser interpretado em conformidade com o sentido habitual dos termos em causa.

21 Ora, a colocação à disposição dos utentes de uma infra-estrutura rodoviária mediante o pagamento de uma portagem não consiste no fornecimento de um meio de transporte, mas sim em permitir aos utentes que disponham de um veículo efectuar o trajecto em melhores condições. Esta actividade não pode, consequentemente, ser equiparada à actividade de transporte de pessoas e respectiva bagagem na acepção do anexo H, quinta categoria, da Sexta Directiva.

22 Para justificar o seu incumprimento das obrigações previstas na Sexta Directiva, o Governo espanhol afirma que a duração dos processos instaurados pela Comissão contra Estados-Membros que não sujeitaram a IVA a colocação à disposição de infra-estruturas rodoviárias deu origem à confiança legítima por parte do Reino de Espanha de que a Sexta Directiva não impunha necessariamente a aplicação da taxa normal de IVA à referida actividade.

23 A este respeito, deve recordar-se que a acção por incumprimento de Estado permite determinar o alcance exacto das obrigações dos Estados-Membros em caso de divergências de interpretação (acórdão de 14 de Dezembro de 1971,

Comissão/França, 7/71, Recueil, p. 1003, n.° 49; Colect., p. 391) e assenta na verificação objectiva do não respeito, por um Estado-Membro, das obrigações que lhe são impostas pelo Tratado ou por um acto de direito derivado (v., designadamente, acórdão de 1 de Outubro de 1998, Comissão/Espanha, C-71/97, Colect., p. I-5991, n.° 14).

24 Deve salientar-se, por outro lado, que o princípio do respeito da confiança legítima, corolário do princípio da segurança jurídica, é, regra geral, invocado pelos particulares (operadores económicos) que se encontrem num estado de confiança legítima criada pelos poderes públicos e não pode ser invocado por um governo para escapar às consequências de uma decisão do Tribunal que declara a invalidade de um acto comunitário (acórdão de 19 de Setembro de 2000, Ampafrance e Sanofi, C-177/99 e C-181/99, Colect., p. I-7013, n.° 67).

25 Tendo em conta o que antecede, deve salientar-se que o princípio do respeito da confiança legítima não pode, num caso como o presente, ser invocado por um Estado-Membro para se opor à verificação objectiva do desrespeito por parte do mesmo Estado-Membro das obrigações que lhe são impostas pelo Tratado ou por um acto de direito derivado, uma vez que a admissão dessa justificação iria contra o objectivo prosseguido pelo procedimento referido no artigo 169.° do Tratado (v., neste sentido, acórdãos de 11 de Junho de 1985, Comissão/Irlanda, 288/83, Recueil, p. 1761, n.° 22, e de 24 de Setembro de 1998, Comissão/França, C-35/97, Colect., p. I-5325, n.° 45).

26 A invocação pelo Reino de Espanha do princípio do respeito da confiança legítima não é, assim, em qualquer caso, de natureza a impedir a declaração do incumprimento cometido por este Estado-Membro no presente caso.

27 Nestas condições, é de concluir que, ao aplicar uma taxa reduzida de IVA à prestação de serviços que consiste em colocar à disposição dos utentes uma infra-

-estrutura rodoviária mediante o pagamento de uma portagem, o Reino de Espanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 12.°, n.° 3, alínea a), da Sexta Directiva.

Quanto às despesas

28 Por força do artigo 69.°, n.° 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Comissão pedido a condenação do Reino de Espanha e tendo este sido vencido, há que condená-lo nas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)

decide:

1) **Ao aplicar uma taxa reduzida de imposto sobre o valor acrescentado à prestação de serviços que consiste em colocar à disposição dos utentes uma infra-estrutura rodoviária mediante o pagamento de uma portagem, o Reino de Espanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do**

artigo 12.°, n.° 3, alínea a), 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, alterada pela Directiva 96/95/CE do Conselho, de 20 de Dezembro de 1996.

2) O Reino de Espanha é condenado nas despesas.

La Pergola Wathelet Edward

Jann Sevón

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 18 de Janeiro de 2001.

O secretário

R. Grass

O presidente da Quinta Secção

A. La Pergola