Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sétima Secção)

9 de setembro de 2021 *

«Reenvio prejudicial — Fiscalidade — Artigo 63.º TFUE — Livre circulação de capitais — Imposto sobre o rendimento — Dividendos auferidos com ações admitidas à negociação — Benefício fiscal reservado aos dividendos auferidos com ações admitidas à negociação no mercado bolsista nacional — Diferença de tratamento — Critério de diferenciação objetivo — Restrição — Artigo 65.º TFUE — Situações objetivamente comparáveis — Justificação — Objetivo de natureza puramente económica»

No processo C-449/20,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Supremo Tribunal Administrativo (Portugal), por Decisão de 22 de setembro de 2020, que deu entrada no Tribunal de Justiça na mesma data, no processo

Real Vida Seguros S.A.

contra

Autoridade Tributária e Aduaneira,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sétima Secção),

composto por: A. Kumin (relator), presidente de secção, P. G. Xuereb e I. Ziemele, juízes,

advogado-geral: G. Pitruzzella,

secretário: A. Calot Escobar,

vistos os autos,

vistas as observações apresentadas:

– em representação da Real Vida Seguros S.A., por C. Ramos Pereira, advogado,

– em representação do Governo português, por L. Inez Fernandes, S. Jaulino, H. Magno e P. Barros da Costa, na qualidade de agentes,

– em representação da Comissão Europeia, por W. Roels e I. Melo Sampaio, na qualidade de agentes,

* Língua do processo: português.

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 objeto a interpretação dos artigos 63.° e 65.° TFUE.

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe a Real Vida Seguros S.A. à Autoridade Tributária e Aduaneira (Portugal, a seguir «Administração Tributária»), a respeito da dedutibilidade parcial de dividendos auferidos com ações admitidas à negociação para efeitos da determinação da matéria coletável do imposto sobre o rendimento.

Quadro jurídico

3 Nos termos do artigo 2.º, n.º 1, do Estatuto dos Benefícios Fiscais (*Diário da República*, I série-A, n.º 149, de 1 de julho de 1989), na sua versão aplicável ao litígio no processo principal (a seguir «EBF»):

«Consideram-se benefícios fiscais as medidas de caráter excecional instituídas para tutela de interesses públicos extrafiscais relevantes que sejam superiores aos da própria tributação que impedem.»

4 O artigo 31.º do EBF dispunha:

«Os dividendos distribuídos de ações admitidas à negociação dos mercados de bolsa contam apenas, por 50 % do seu quantitativo para fins de IRS [imposto sobre o rendimento das pessoas singulares] ou IRC [imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas].»

Litígio no processo principal e questão prejudicial

5 Durante os exercícios de 1999 e 2000, a Real Vida Seguros, com sede no Porto (Portugal), auferiu dividendos de ações admitidas à negociação tanto no mercado bolsista português como em mercados bolsistas estrangeiros. Baseando-se no artigo 31.º do EBF, a Real Vida Seguros procedeu, no âmbito da determinação da matéria coletável do imposto sobre o rendimento relativo a esses exercícios, à dedução de 50 % desses dividendos do seu resultado líquido total.

6 Na sequência de uma inspeção tributária relativa aos referidos exercícios, a autoridade competente efetuou correções à matéria tributável, no valor de 10 778,46 euros, em relação ao resultado fiscal do exercício de 1999, e de 13 406,62 euros, em relação ao resultado do exercício de 2000, justificando-as do seguinte modo:

«Da análise efetuada à base de cálculo dos rendimentos que beneficiam da dedução prevista para as ações admitidas à negociação dos mercados de bolsa, nos termos do artigo 31.º do EBF, verificou-se que o sujeito passivo considerou os dividendos brutos auferidos com ações portuguesas e com ações estrangeiras.

No entanto, tendo em consideração o conceito de benefício fiscal, e uma vez que o benefício em causa foi criado com o objetivo de dinamizar o mercado bolsista nacional, só deveriam ter sido considerados os dividendos auferidos com as ações admitidas à negociação na bolsa de valores nacional [...].»

7 As liquidações fiscais adicionais efetuadas na sequência dessa inspeção tributária foram contestadas em vão pela Real Vida Seguros, por via de um recurso administrativo e, posteriormente, de um recurso jurisdicional. Consequentemente, esta sociedade interpôs recurso no Supremo Tribunal Administrativo (Portugal), o órgão jurisdicional de reenvio.

8 Em apoio do seu recurso, a Real Vida Seguros sustenta que foi cometido um erro de direito em primeira instância na medida em que foi declarado que a dedução prevista no artigo 31.º do EBF apenas seria aplicável aos dividendos auferidos com ações admitidas à negociação nos mercados de bolsa portuguesa e não seria aplicável aos dividendos auferidos com ações admitidas à negociação nos mercados de bolsa estrangeiros. Com efeito, além do facto de este artigo não fazer referência à origem dos dividendos, qualquer distinção nesse sentido seria contrária ao direito da União, uma vez que tal aplicação desse benefício fiscal violaria a livre circulação de capitais.

9 O órgão jurisdicional de reenvio precisa que a interpretação do benefício fiscal previsto no artigo 31.º do EBF, segundo a qual este só se aplica aos dividendos auferidos com ações admitidas à negociação no mercado bolsista nacional, se baseia no facto de o objetivo deste artigo incentivar ou desenvolver o mercado de capitais. Assim, existe um interesse público relevante, na aceção do artigo 2.º, n.º 1, do EBF, que é superior ao da própria tributação.

10 No entanto, tendo dúvidas quanto à compatibilidade desta interpretação com a livre circulação de capitais, o Supremo Tribunal Administrativo decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«É violador da liberdade de circulação de capitais a que se referem os artigos 63.° e seguintes do TFUE, que, nos termos dos artigos 31.° e 2.° do [EBF], e para efeitos de imposto sobre as pessoas coletivas (lRC), liquidado à recorrente quanto a 1999 e 2000, sejam dedutíveis a 50 % os dividendos obtidos nas bolsas nacionais (portuguesas) e entender-se excluído da dita dedução os dividendos auferidos nas demais bolsas de países da União Europeia?»

Quanto à questão prejudicial

11 Com a sua questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se os artigos 63.° e 65.° TFUE devem ser interpretados no sentido de que se opõem à prática fiscal de um Estado-Membro segundo a qual, para efeitos da determinação da matéria coletável do imposto sobre o rendimento de um contribuinte, os dividendos auferidos com ações admitidas à negociação no mercado bolsista desse Estado-Membro só contam por 50 % do seu montante, ao passo que os dividendos auferidos com ações admitidas à negociação nos mercados bolsistas dos outros Estados-Membros são tomados em conta na totalidade.

12 A título preliminar, importa salientar que, segundo as explicações aduzidas pelo órgão jurisdicional de reenvio, nos exercícios de 1999 e 2000, o artigo 31.º do EBF previa que os dividendos auferidos eram tomados em conta em 50 % e só tinha sido aplicado, tendo em consideração o objetivo prosseguido por esse artigo, no que respeita aos dividendos auferidos a

título de ações admitidas à negociação no mercado bolsista português. Ora, por um lado, resulta das observações escritas do Governo português que, por força do referido artigo, que foi introduzido em 1989 e revogado em 2008, esses dividendos podiam, relativamente ao exercício de 2000, ser deduzidos à matéria coletável do imposto sobre o rendimento, não em 50 %, mas em 60 % do seu montante. Por outro lado, a Real Vida Seguros contesta a interpretação do artigo 31.º do EBF efetuada tanto pelo órgão jurisdicional de primeira instância como pelo órgão jurisdicional de reenvio, segundo a qual o mesmo artigo só é aplicável no que respeita aos dividendos auferidos a título de ações admitidas à negociação no mercado bolsista português, uma vez que tal requisito não resulta da redação do mesmo.

13 A este respeito, há que observar que, no âmbito do processo previsto no artigo 267.º TFUE, que se baseia numa clara separação das funções entre as jurisdições nacionais e o Tribunal de Justiça, o juiz nacional tem competência exclusiva para apurar e apreciar os factos do litígio no processo principal e determinar o exato alcance das disposições legislativas, regulamentares ou administrativas nacionais (Acórdão de 3 de outubro de 2019, Fonds du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale, C-632/18, EU:C:2019:833, n.º 48 e jurisprudência referida). O Tribunal de Justiça apenas está habilitado a pronunciar-se sobre a interpretação ou a validade do direito da União à luz da situação de facto e de direito tal como descrita pelo órgão jurisdicional de reenvio (Acórdão de 17 de dezembro de 2020, Onofrei, C-218/19, EU:C:2020:1034, n.º 18 e jurisprudência referida), sem poder questioná-la nem verificar a sua exatidão (v., neste sentido, Acórdãos de 15 de setembro de 2011, Gueye e Salmerón Sánchez, C-483/09 e C-1/10, EU:C:2011:583, n.º 42, e de 21 de junho de 2016, New Valmar, C-15/15, EU:C:2016:464, n.º 25 e jurisprudência referida).

14 Por conseguinte, é com base nas premissas que decorrem da decisão do órgão jurisdicional de reenvio que há que responder à questão submetida.

15 As medidas proibidas pelo artigo 63.º, n.º 1, TFUE, enquanto restrições aos movimentos de capitais, incluem as que são suscetíveis de dissuadir os não residentes de investir num Estado-Membro ou de dissuadir os residentes desse Estado-Membro de investir noutros Estados (Acórdão de 30 de abril de 2020, Société Générale, C-565/18, EU:C:2020:318, n.º 22 e jurisprudência referida).

16 Particularmente, uma diferença de tratamento, quando leva a um tratamento menos vantajoso dos rendimentos de um contribuinte de um Estado-Membro que têm origem noutro Estado-Membro, em relação ao tratamento dos rendimentos que têm origem no primeiro Estado-Membro, é suscetível de dissuadir esse contribuinte de investir os seus capitais noutro Estado-Membro [Acórdão de 29 de abril de 2021, Veronsaajien oikeudenvalvontayksikkö (Rendimentos pagos pelos OICVM), C-480/19, EU:C:2021:334, n.º 27 e jurisprudência referida].

17 Resulta do pedido de decisão prejudicial que, por força do artigo 31.º do EBF, conforme aplicado pela Administração Tributária, o beneficiário de dividendos auferidos com ações admitidas à negociação em mercado regulamentado pode, para efeitos da determinação da matéria coletável do imposto sobre o rendimento, deduzir parcialmente esses dividendos, desde que, no entanto, as ações geradoras dos referidos dividendos estejam admitidas à negociação no mercado bolsista português.

18 O Governo português contesta a existência de uma restrição à livre circulação de capitais alegando que, durante o período de aplicação do artigo 31.º do EBF, o acesso ao mercado bolsista português estava aberto a qualquer pessoa singular ou coletiva de qualquer Estado-Membro ou de um Estado terceiro, uma vez que as ações de empresas portuguesas ou estrangeiras podiam ser admitidas à negociação nesse mercado bolsista.

19 A este respeito, importa salientar que, na verdade, a regulamentação nacional em causa no processo principal, conforme aplicada pela Administração Tributária, não distinguia entre os dividendos distribuídos por sociedades residentes, por um lado, e os dividendos distribuídos por sociedades não residentes, por outro, na medida em que o requisito a que estava subordinada a dedução parcial se aplicava indistintamente a estes dois tipos de dividendos.

20 Todavia, resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que uma legislação nacional indistintamente aplicável às sociedades residentes e às não residentes pode constituir uma restrição à livre circulação de capitais, uma vez que mesmo uma diferenciação assente num critério objetivo pode, de facto, desfavorecer as situações transfronteiriças (Acórdão de 30 de janeiro de 2020, Köln-Aktienfonds Deka, C-156/17, EU:C:2020:51, n.º 55 e jurisprudência referida).

21 É o que acontece quando uma legislação nacional subordina um benefício fiscal a um requisito que, embora indistintamente aplicável, é, pela sua natureza ou de facto, próprio do mercado nacional, de modo que só as sociedades residentes são suscetíveis de o satisfazer, ao passo que as sociedades não residentes geralmente não o satisfazem (v. Acórdão de 30 de janeiro de 2020, Köln-Aktienfonds Deka, C-156/17, EU:C:2020:51, n.º 56 e jurisprudência referida).

22 Ora, há que considerar que uma prática segundo a qual o tratamento fiscal vantajoso de dividendos está sujeito ao requisito de as ações geradoras desses dividendos estarem admitidas à negociação no mercado bolsista nacional conduz, pela própria natureza desse requisito, a que os investimentos em sociedades residentes sejam favorecidos e, portanto, os investimentos em sociedades não residentes sejam desfavorecidos.

23 Com efeito, por um lado, há que salientar que as sociedades que são objeto de introdução em bolsa, e cujas ações estão assim admitidas à negociação num mercado regulamentado, estão, regra geral, cotadas no seu mercado bolsista nacional. Por outro lado, embora as sociedades possam ter as suas ações admitidas à negociação simultaneamente num mercado bolsista estrangeiro e no seu mercado bolsista nacional, através de uma cotação múltipla internacional, a percentagem de sociedades não residentes cotadas num dado mercado bolsista é, em geral, consideravelmente inferior à das sociedades residentes.

24 Esta conclusão aplica-se, aliás, inteiramente ao mercado bolsista português, na medida em que, como resulta das observações escritas da Comissão, o número de sociedades não residentes cujas ações estão admitidas à negociação nesse mercado bolsista é marginal relativamente ao número de sociedades residentes e nada indica que essa situação se tenha alterado durante o período de aplicabilidade do benefício fiscal previsto pela regulamentação nacional em causa no processo principal.

25 Por conseguinte, há que considerar que a prática fiscal segundo a qual o beneficiário de dividendos auferidos com ações admitidas à negociação podia, para efeitos da determinação da matéria coletável do imposto sobre o rendimento, deduzir parcialmente esses dividendos, na condição, todavia, de as ações geradoras dos referidos dividendos estarem admitidas à negociação no

mercado bolsista português, era suscetível de dissuadir as pessoas elegíveis para o benefício fiscal previsto no artigo 31.º do EBF de fazer investimentos em sociedades não residentes e constitui, por conseguinte, uma restrição à livre circulação de capitais proibida, em princípio, pelo artigo 63.º TFUE.

26 Não obstante, e como o salienta o Governo português, por força do artigo 65.º, n.º 1, alínea a), TFUE, o artigo 63.º TFUE não prejudica o direito de os Estados-Membros aplicarem as disposições pertinentes da sua legislação fiscal que estabeleçam uma distinção entre contribuintes que não se encontrem em idêntica situação no que se refere ao seu lugar de residência ou ao lugar em que os seus capitais são investidos.

27 Ora, essa disposição, enquanto derrogação ao princípio fundamental da livre circulação de capitais, é de interpretação estrita. Por conseguinte, não pode ser interpretada no sentido de que qualquer legislação fiscal que comporte uma distinção entre os contribuintes em função do lugar onde residam ou do Estado onde invistam os seus capitais é automaticamente compatível com o Tratado FUE. Com efeito, a derrogação prevista no artigo 65.º, n.º 1, alínea a), TFUE é, ela própria, limitada pelo artigo 65.º, n.º 3, TFUE, que prevê que as disposições nacionais a que se refere o n.º 1 desse artigo «não devem constituir um meio de discriminação arbitrária, nem uma restrição dissimulada à livre circulação de capitais e pagamentos, tal como definida no artigo 63.º [TFUE]» [Acórdão de 29 de abril de 2021, Veronsaajien oikeudenvalvontayksikkö (Rendimentos pagos pelos OICVM), C-480/19, EU:C:2021:334, n.º 29 e jurisprudência referida].

28 O Tribunal de Justiça declarou igualmente que, em consequência, as diferenças de tratamento autorizadas pelo artigo 65.º, n.º 1, alínea a), TFUE devem ser distinguidas das discriminações proibidas pelo artigo 65.º, n.º 3, TFUE. Ora, para que uma legislação fiscal nacional possa ser considerada compatível com as disposições do Tratado FUE relativas à livre circulação de capitais, é necessário que a diferença de tratamento que daí decorre respeite a situações que não sejam comparáveis objetivamente ou seja justificada por uma razão imperiosa de interesse geral [Acórdão de 29 de abril de 2021, Veronsaajien oikeudenvalvontayksikkö (Rendimentos pagos pelos OICVM), C-480/19, EU:C:2021:334, n.º 30 e jurisprudência referida].

29 Por conseguinte, há que examinar, em primeiro lugar, se existe uma diferença objetiva entre o beneficiário dos dividendos auferidos com ações admitidas à negociação no mercado bolsista português, por um lado, e o beneficiário dos dividendos auferidos com ações admitidas à negociação em mercados bolsistas estrangeiros, por outro.

30 Resulta de jurisprudência constante que a comparabilidade de uma situação transfronteiriça com uma situação interna do Estado-Membro deve ser examinada tendo em conta o objetivo prosseguido pela regulamentação nacional em causa (Acórdão de 30 de abril de 2020, Société Générale, C-565/18, EU:C:2020:318, n.º 26 e jurisprudência referida).

31 A este respeito, o Governo português refere a situação diferente em que se encontrava, à época, o mercado bolsista português relativamente aos mercados bolsistas dos outros Estados-Membros, bem como a circunstância de os contribuintes poderem, em vez de deduzir os dividendos do rendimento, deduzir do imposto cobrado o imposto pago no estrangeiro sobre esses dividendos.

32 Estes argumentos não podem ser acolhidos.

33 Antes de mais, um contribuinte que procede a investimentos em ações admitidas à negociação no mercado bolsista português e um contribuinte que procede a investimentos em ações admitidas à negociação em mercados bolsistas estrangeiros investem ambos os seus capitais em sociedades cotadas com vista à obtenção de lucros.

34 Em seguida, em ambos os casos, esses lucros são tributados em Portugal. Ora, na medida em que o Governo português faz referência à possibilidade de os contribuintes que investiram os seus capitais em ações admitidas à negociação em mercados bolsistas estrangeiros deduzirem do imposto cobrado em Portugal o imposto pago no estrangeiro sobre esses dividendos, importa recordar que resulta de jurisprudência constante que, relativamente a uma norma fiscal destinada a evitar ou a atenuar a dupla tributação económica dos lucros distribuídos, a situação de um contribuinte que receba dividendos com origem noutro Estado-Membro é comparável à de um contribuinte que receba dividendos de origem nacional, na medida em que, em ambos os casos, os lucros realizados podem, em princípio, ser objeto de uma tributação em cadeia (v., neste sentido, Acórdão de 24 de novembro de 2016, SECIL, C-464/14, EU:C:2016:896, n.º 55 e jurisprudência referida). Por conseguinte, a possibilidade de os contribuintes que investiram os seus capitais em ações admitidas à negociação em mercados bolsistas estrangeiros deduzirem do imposto cobrado em Portugal o imposto pago no estrangeiro sobre esses dividendos, admitindo-a demonstrada, não pode colocar esses contribuintes numa situação diferente dos contribuintes que investiram os seus capitais em ações admitidas à negociação no mercado bolsista português.

35 Por último, resulta tanto da decisão de reenvio como das observações escritas do Governo português que o benefício fiscal concedido aos contribuintes que investiram os seus capitais em ações admitidas à negociação no mercado bolsista português visava incentivar e desenvolver o mercado bolsista português.

36 Ora, na medida em que tal objetivo, como resulta das considerações que figuram nos n.os 22 e 23 do presente acórdão, está necessária e estreitamente ligado à promoção de investimentos domésticos, admitir que um investimento em ações admitidas à negociação no mercado bolsista português coloca os contribuintes numa situação diferente dos contribuintes que investiram em ações admitidas à negociação em mercados bolsistas estrangeiros, quando o artigo 63.º, n.º 1, TFUE proíbe precisamente as restrições aos movimentos de capitais transfronteiriços, esvaziaria esta disposição do seu conteúdo [v., por analogia, Acórdão de 26 de fevereiro de 2019, X (Sociedades intermediárias estabelecidas em países terceiros), C-135/17, EU:C:2019:136, n.º 68].

37 No que respeita, em segundo lugar, à justificação da restrição por uma razão imperiosa de interesse geral, o Governo português sustenta, por um lado, que a prática fiscal em causa no processo principal constituía o exercício das competências tributárias próprias da República Portuguesa e se baseava na simetria entre o direito de tributar os dividendos e o direito de permitir a não tributação desses últimos.

38 A este respeito, importa salientar que, embora caiba a cada Estado-Membro organizar o seu sistema de tributação dos lucros distribuídos e definir, neste âmbito, a matéria coletável aplicável ao acionista beneficiário, é jurisprudência constante que os Estados-Membros devem, não obstante, exercer a sua autonomia fiscal no respeito das exigências que decorrem do direito da União, designadamente as que são impostas pelas disposições do Tratado FUE relativas à livre circulação de capitais, o que implica a conceção não discriminatória do sistema de tributação (v., neste sentido, Acórdão de 30 de janeiro de 2020, Köln-Aktienfonds Deka, C-156/17, EU:C:2020:51, n.os 42, 45 e jurisprudência referida).

39 Na medida em que o Governo português se refere, por outro lado, à promoção do mercado bolsista, resulta de jurisprudência assente do Tribunal de Justiça que um objetivo de natureza puramente económica não pode justificar uma restrição a uma liberdade fundamental garantida pelo Tratado FUE (Acórdão de 25 de fevereiro de 2021, Novo Banco, C-712/19, EU:C:2021:137, n.º 40 e jurisprudência referida).

40 Por outro lado, mesmo admitindo que tal objetivo seja considerado admissível, não foi apresentada nenhuma indicação que sugira que este objetivo não teria sido atingido se o benefício fiscal previsto pela regulamentação nacional em causa no processo principal tivesse sido igualmente aplicado aos dividendos auferidos com ações admitidas à negociação nos mercados bolsistas estrangeiros e que, portanto, teria sido indispensável excluir esses dividendos desse benefício fiscal.

41 Tendo em conta todas as considerações precedentes, há que responder à questão submetida que os artigos 63.° e 65.° TFUE devem ser interpretados no sentido de que se opõem à prática fiscal de um Estado-Membro segundo a qual, para efeitos da determinação da matéria coletável do imposto sobre o rendimento de um contribuinte, os dividendos auferidos com ações admitidas à negociação no mercado bolsista desse Estado-Membro só contam por 50 % do seu montante, ao passo que os dividendos auferidos com ações admitidas à negociação nos mercados bolsistas dos outros Estados-Membros são tomados em conta na totalidade.

Quanto às despesas

42 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 (Sétima Secção) declara:

Os artigos 63.° e 65.° TFUE devem ser interpretados no sentido de que se opõem à prática fiscal de um Estado-Membro segundo a qual, para efeitos da determinação da matéria coletável do imposto sobre o rendimento de um contribuinte, os dividendos auferidos com ações admitidas à negociação no mercado bolsista desse Estado-Membro só contam por 50 % do seu montante, ao passo que os dividendos auferidos com ações admitidas à negociação nos mercados bolsistas dos outros Estados-Membros são tomados em conta na totalidade.

Kumin Xuereb Ziemele

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 9 de setembro de 2021.

O Secretário
A. Calot Escobar

O Presidente da Sétima Secção
A. Kumin