ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção)

29 de Outubro de 2009 *

No processo C-246/08,

que tem por objecto uma acção por incumprimento nos termos do artigo 226.º CE, entrada em 3 de Junho de 2008,

Comissão das Comunidades Europeias, representada por P. Aalto e D. Triantafyllou, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandante,

contra

República da Finlândia, representada por A. Guimaraes-Purokoski, na qualidade de agente,

demandada,

* Língua do processo: finlandês.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção),

composto por: J. N. Cunha Rodrigues, presidente da Segunda Secção, exercendo funções de presidente da Terceira Secção, P. Lindh, A. Rosas, U. Lõhmus e A. Ó Caoimh (relator), juízes,

advogado-geral: D. Ruiz-Jarabo Colomer,
secretário: R. Grass,

vistos os autos,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 7 de Julho de 2009,

profere o presente

Acórdão

1 Na sua petição, a Comissão das Comunidades Europeias pede ao Tribunal de Justiça que declare que, ao não sujeitar a imposto sobre o valor acrescentado (a seguir «IVA»), nos termos da regulamentação finlandesa relativa à assistência jurídica, os serviços de consultadoria jurídica prestados contra uma remuneração parcial por gabinetes públicos de assistência jurídica, isto é, por consultores jurídicos públicos empregados por esses gabinetes, quando serviços idênticos, prestados por consultores jurídicos privados, estão sujeitos ao IVA, a República da Finlândia não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 2.º, n.º 1, e 4.º, n.ºs 1, 2 e 5, 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; a seguir «Sexta Directiva»).

Quadro jurídico

Regulamentação comunitária

2 O artigo 2.º da Sexta Directiva tem a seguinte redacção:

«Estão sujeitas ao [IVA]:

1. As entregas de bens e as prestações de serviços, efectuadas a título oneroso, no território do país, por um sujeito passivo agindo nessa qualidade;

2. As importações de bens.»

3 Nos termos do artigo 4.º da referida directiva:

«1. Por 'sujeito passivo' entende-se qualquer pessoa que exerça, de modo independente, em qualquer lugar, uma das actividades económicas referidas no n.º 2, independentemente do fim ou do resultado dessa actividade.

2. As actividades económicas referidas no n.º 1 são todas as actividades de produção, de comercialização ou de prestação de serviços, incluindo as actividades extractivas, agrícolas e as das profissões liberais ou equiparadas. A exploração de um bem corpóreo ou incorpóreo com o fim de auferir receitas com carácter de permanência é igualmente considerada uma actividade económica.

[…]

5. Os Estados-Membros, as colectividades territoriais e outros organismos de direito público não serão considerados sujeitos passivos relativamente às actividades ou operações que exerçam na qualidade de autoridades públicas, mesmo quando, em conexão com essas mesmas actividades ou operações, cobrem direitos, taxas, quotizações ou remunerações.

Contudo, se exercerem tais actividades ou operações, devem ser considerados sujeitos passivos relativamente a tais actividades ou operações, desde que a não sujeição ao imposto possa conduzir a distorções de concorrência significativas.

[…]»

4 O artigo 6.º, n.º 1, da Sexta Directiva dispõe:

«Por 'prestação de serviços' entende-se qualquer prestação que não constitua uma entrega de bens na acepção do artigo 5.º

Essa prestação pode, designadamente, consistir:

— na cessão de um bem incorpóreo representado ou não por um título;

— na obrigação de não fazer ou de tolerar um acto ou uma situação;

— na execução de um serviço prestado em consequência de acto de Administração Pública ou em seu nome ou por força de lei.»

Regulamentação nacional

Regulamentação relativa à assistência jurídica

5 Na Finlândia, o regime relativo à assistência jurídica tem por base quatro diplomas aprovados em 2002: a Lei relativa à assistência jurídica [oikeusapulaki (257/2002)], de 5 de Abril de 2002, a Lei relativa aos gabinetes de assistência jurídica do Estado [laki valtion oikeusaputoimistoista (258/2002)], de 5 de Abril de 2002, o Decreto Ministerial relativo à assistência jurídica [valtioneuvoston asetus oikeusavusta (388/2002)], de 23 de Maio de 2002, e o Decreto Ministerial relativo aos critérios de remuneração da assistência jurídica [valtioneuvoston asetus oikeusavun palkkioperusteista (389/2002)], de 23 de Maio de 2002.

6 A Lei relativa à assistência jurídica dispõe, no seu artigo 1.º, que esta assistência é concedida, com base em recursos financeiros públicos, a quem dela tenha necessidade num processo de natureza jurídica, mas que não possa, devido à sua situação económica, custeá-la. A assistência jurídica pode ser concedida no âmbito de um processo judicial ou extrajudicial.

7 Por força do artigo 8.º da referida lei, a assistência jurídica, em princípio, é dispensada pelos consultores jurídicos empregados pelos gabinetes públicos de assistência jurídica (a seguir «gabinetes públicos»). Estes gabinetes, num total de 60 em 2008, empregam cerca de 220 consultores jurídicos, os quais são funcionários públicos remunerados pelo Estado. As despesas de funcionamento destes gabinetes públicos são financiadas por recursos financeiros públicos. Os honorários pagos pelos beneficiários da assistência jurídica são, todavia, contabilizados como receitas nos orçamentos dos gabinetes, não sendo atribuído nenhum financiamento público para cobrir as despesas de funcionamento assim financiadas.

8 O mesmo artigo 8.º da Lei relativa à assistência jurídica dispõe contudo que, no âmbito de um processo judicial, pode ser igualmente designado um consultor jurídico privado, advogado ou outro jurista privado, que tenha dado o seu consentimento para o efeito. Quando o próprio beneficiário da assistência jurídica propõe um representante que reúne as qualificações profissionais exigíveis, este deve ser nomeado, salvo se houver razões particulares em sentido contrário.

9 O artigo 17.º da Lei relativa à assistência jurídica regula os honorários do consultor jurídico privado. Segundo esta disposição, são atribuídos honorários de um montante razoável ao consultor jurídico privado e uma compensação pelas despesas, a cargo do Estado, pagos após dedução da contribuição que o beneficiário deve pagar. Com excepção desta contribuição, o consultor jurídico privado não pode receber nenhuma remuneração ou compensação do beneficiário da assistência jurídica.

10 O Decreto Ministerial relativo à assistência jurídica regula, de forma mais detalhada, as condições de concessão desta assistência jurídica.

11 O artigo 1.º do referido decreto prevê que a assistência jurídica é concedida em função dos recursos disponíveis e do património do requerente e pode, nestes termos, ser-lhe concedida a título gracioso ou, o que constitui uma das alterações introduzidas em 2002 em relação à regulamentação anteriormente em vigor, em contrapartida de uma contribuição a seu cargo. O referido decreto distingue, a este respeito, a contribuição de base («perusomavastuu») da contribuição adicional («lisäomavastuu»).

12 Segundo o artigo 5.º do Decreto Ministerial relativo à assistência jurídica, a contribuição de base corresponde a uma percentagem dos honorários e das despesas

correntes do consultor jurídico consultado, IVA incluído caso seja previsto no cálculo das despesas. Esta percentagem é fixada em função dos seguintes limiares de rendimentos disponíveis mensais:

«Tratando-se de uma pessoa solteira:

até 650 euros: 0%

até 850 euros: 20%

até 1 000 euros: 30%

até 1 200 euros: 40%

até 1 300 euros: 55%

até 1 400 euros: 75%

Tratando-se de uma pessoa que viva em comunhão com outra:

Até 550 euros: 0%

Até 650 euros: 20%

Até 800 euros: 30%

Até 1 000 euros: 40%

Até 1 100 euros: 55%

Até 1 200 euros: 75%».

13 O artigo 6.º do Decreto Ministerial relativo à assistência jurídica precisa que, de qualquer modo, esta assistência não é concedida se os recursos disponíveis forem

superiores a 1 400 euros no caso de uma pessoa solteira e a 1 200 euros no caso de uma pessoa que viva em comunhão com outra.

14 Segundo o artigo 7.º do mesmo decreto ministerial, é exigida uma contribuição adicional quando o beneficiário dispõe de depósitos ou outros elementos patrimoniais de natureza similar, que possa movimentar com facilidade, de valor superior a 5 000 euros. Esta contribuição é de valor correspondente a metade do valor destes depósitos e elementos do património que ultrapasse este último montante.

15 O Decreto Ministerial relativo aos critérios de remuneração da assistência jurídica define os critérios aplicáveis ao pagamento dos honorários. Os artigos 2.º a 7.º deste decreto prevêem, a esse respeito, disposições pormenorizadas sobre o cálculo dos honorários ordinários, enquanto que os artigos 8.º e 9.º regulam as situações em que os honorários são estabelecidos a um montante mais ou, pelo contrário, menos elevado do que o dos honorários ordinários. Segundo o artigo 11.º do referido decreto, são aplicáveis os mesmos critérios quando um gabinete público presta serviços de assistência jurídica no âmbito de um processo judicial.

Regulamentação relativa ao IVA

16 Por força do artigo 1.º da Lei relativa ao imposto sobre o valor acrescentado [arvonlisäverolaki (1501/1993)], de 30 de Dezembro de 1993, a assistência jurídica prestada por um consultor jurídico privado no âmbito de um processo judicial está sujeita a IVA, a título de prestação de serviços jurídicos. Pelo contrário, a assistência jurídica prestada pelos gabinetes públicos a título gracioso ou em contrapartida de uma contribuição parcial não é uma actividade sujeita a este imposto.

Procedimento pré-contencioso

17 Em 13 de Outubro de 2004, a Comissão enviou às autoridades finlandesas uma carta relativa à diferença de tratamento, à luz do regime do IVA, a que são sujeitos serviços de assistência jurídica de natureza idêntica, consoante sejam prestados por consultores

jurídicos privados ou por gabinetes públicos. De acordo com as informações recolhidas pela Comissão, este regime provoca uma distorção significativa da concorrência, em detrimento dos consultores jurídicos privados.

18 Por carta de 17 de Dezembro de 2004, as autoridades finlandesas apresentaram uma descrição do regime do IVA aplicável aos serviços de assistência jurídica e explicaram que este apenas distorcia a concorrência de forma insignificante, dado que existem diversos outros factores para além do IVA, como a experiência profissional ou o volume de trabalho dos gabinetes públicos, que exercem uma influência determinante na escolha efectuada pelo beneficiário entre a assistência jurídica facultada pelos gabinetes públicos e a assistência jurídica facultada pelos consultores jurídicos privados.

19 Em 19 de Dezembro de 2005, tendo considerado estas explicações insuficientes, a Comissão enviou uma notificação para cumprir à República da Finlândia, nos termos do artigo 226.º CE, na qual alegava que, quando o próprio beneficiário da assistência jurídica paga uma contrapartida parcial e esta assistência pode ser prestada igualmente por um consultor jurídico privado, ou seja, no âmbito de um processo judicial, os serviços prestados pelos gabinetes públicos devem ser sujeitos ao IVA. Com efeito, segundo a Comissão, nesse caso, os gabinetes públicos não agem na qualidade de autoridades públicas, na acepção do artigo 4.º, n.º 5, primeiro parágrafo, da Sexta Directiva, e a não sujeição a imposto dos serviços em causa provoca uma distorção significativa da concorrência, na acepção do segundo parágrafo desta disposição.

20 Na sua resposta de 16 de Fevereiro de 2006, a República da Finlândia reiterou os seus argumentos, salientando o carácter artificial do pressuposto do qual parte a Comissão de que os gabinetes públicos agem na qualidade de autoridade pública quando intervêm à margem de processos judiciais, mas não quando esta intervenção tem lugar no âmbito de tais processos, assim como quando a assistência jurídica é prestada a título gracioso, mas não quando esta é prestada em contrapartida de uma contribuição parcial paga pelo beneficiário.

21 Não satisfeita com esta resposta, a Comissão enviou, em 15 de Dezembro de 2006, um parecer fundamentado à República da Finlândia, no qual, por um lado, concluiu que esta violou os artigos 2.º, n.º 1, e 4.º, n.ºs 1, 2 e 5, da Sexta Directiva, no que se refere a determinados serviços prestados pelos gabinetes públicos em contrapartida de uma remuneração parcial e, por outro lado, convidou o referido Estado-Membro a dar cumprimento a este parecer no prazo de dois meses a contar da sua notificação.

22 Por carta de 15 de Fevereiro de 2007, a República da Finlândia respondeu ao referido parecer fundamentado, mantendo a posição defendida na sua resposta à notificação para cumprir.

23 Nestas condições, a Comissão decidiu intentar a presente acção.

Quanto à acção

Argumentos das partes

24 Na presente acção, a Comissão precisa que apenas acusa a República da Finlândia de não sujeitar ao pagamento de IVA os serviços de assistência jurídica prestados pelos gabinetes públicos no âmbito de um processo judicial em contrapartida de uma contribuição parcial do beneficiário desta assistência. A acção não tem, consequentemente, por objectivo pôr em causa a não sujeição ao IVA de serviços de natureza idêntica prestados pelos gabinetes públicos a título gracioso, apesar de os serviços prestados por um consultor jurídico privado serem, de qualquer modo, sujeitos ao IVA, sendo o Estado quem assegura o pagamento dos honorários e do IVA facturados pelo consultor jurídico. Com efeito, esta não sujeição a imposto dos gabinetes públicos decorre, neste último caso, do facto de os referidos serviços serem prestados sem contrapartida a cargo do beneficiário da assistência jurídica, auferindo os juristas que exercem a sua actividade nestes gabinetes, como única remuneração, o seu salário normal. Portanto, não se pode considerar que tais serviços sejam prestados a título oneroso, na acepção do artigo 2.º, n.º 1, da Sexta Directiva.

25 Pelo contrário, segundo a Comissão, ao prestar serviços de assistência jurídica no âmbito de um processo judicial em contrapartida de uma contribuição parcial do beneficiário, os gabinetes públicos exercem uma actividade económica, na acepção da Sexta Directiva. Esta actividade económica corresponde a uma prestação de serviços efectuada a título oneroso, na acepção do artigo 2.º, n.º 1, desta directiva, uma vez que existe um nexo directo entre o serviço prestado pelo gabinete público e a contrapartida paga pelo beneficiário.

26 Nestas condições, a Comissão considera que se deve apreciar a aplicabilidade das derrogações previstas no artigo 4.º, n.º 5, desta directiva.

27 A este respeito, alega que, em relação aos serviços em causa, os gabinetes públicos não agem na qualidade de autoridades públicas, na acepção do primeiro parágrafo da referida disposição, visto que estes serviços não são prestados ao abrigo de um regime que lhes é específico (v., designadamente, acórdão de 14 de Dezembro de 2000, Fazenda Pública, C-446/98, Colect., p. I-11435, n.º 17 e jurisprudência referida). Com efeito, os gabinetes públicos não prestam tais serviços ao abrigo de disposições específicas não aplicáveis aos consultores jurídicos privados, mas agem no âmbito do mesmo quadro jurídico que estes últimos. A este respeito, a situação é diferente se os gabinetes públicos prestarem serviços de assistência jurídica à margem de um processo judicial. Com efeito, não sendo tal actividade acessível aos consultores jurídicos privados, não é exercida pelos gabinetes públicos nas mesmas condições jurídicas que as aplicáveis a estes consultores.

28 De qualquer modo, a Comissão considera que a não sujeição a imposto dos serviços de consulta jurídica prestados pelos gabinetes públicos em contrapartida de uma contribuição parcial provoca distorções significativas da concorrência, na acepção do artigo 4.º, n.º 5, segundo parágrafo, da Sexta Directiva. Com efeito, tendo em conta o carácter módico dos limiares de rendimentos e de património de que depende esta assistência, uma diferença de 22% da contrapartida a pagar, correspondente à taxa do

IVA aplicável na Finlândia, falseia sensivelmente a concorrência, tanto mais que os consumidores finais não têm o direito à dedução deste imposto. Esta distorção da concorrência deve ser considerada «mais que insignificante», na acepção da jurisprudência (v. acórdão de 16 de Setembro de 2008, Isle of Wight Council e o., C-288/07, Colect., p. I-7203, n.º 79), na medida em que mais de 4 000 pessoas por ano recorrem aos serviços de assistência jurídica em contrapartida de uma contribuição parcial.

29 O Governo finlandês defende que os serviços de assistência jurídica prestados pelos gabinetes públicos constituem um todo indivisível, que não pode ser considerado actividade económica, na acepção do artigo 2.º, n.º 1, da Sexta Directiva. Com efeito, estes serviços não são prestados de forma a cobrir os custos que implicam, sendo fundamentalmente financiados por recursos públicos. Ao exercício destas actividades não está, portanto, associado o risco económico que caracteriza a actividade comercial normal. Além disso, as contribuições não cobrem, nem sequer parcialmente, as despesas decorrentes de tais serviços. Seria impossível diferenciar, como actividade económica específica, uma parte isolada da actividade dos referidos gabinetes. Nem a contribuição mínima que devem pagar certos beneficiários da assistência em função da sua situação financeira nem a natureza destes serviços justificam uma tal diferenciação.

30 No que se refere à aplicação do artigo 4.º, n.º 5, primeiro parágrafo, da Sexta Directiva, o Governo finlandês salienta que a assistência jurídica apenas pode ser prestada com fundamento no regime jurídico específico relevante. Com efeito, os gabinetes públicos cumprem uma missão específica que lhes é confiada pela lei e, nos termos desta, têm a obrigação de prestar esta assistência. É certo que a possibilidade de um consultor jurídico privado prestar tal assistência jurídica também se fundamenta na mesma lei. Todavia, nesse caso, esta assistência é prestada na sequência de uma decisão de um gabinete público e o consultor jurídico privado deve dar o seu consentimento. A autoridade pública habilita, assim, um terceiro independente para o exercício de uma actividade abrangida pelas prerrogativas da autoridade pública.

31 De qualquer modo, o Governo finlandês considera que a não sujeição dos serviços em causa ao IVA não provoca uma distorção significativa da concorrência, na acepção do artigo 4.º, n.º 5, segundo parágrafo, da Sexta Directiva. Com efeito, para além de não ser certo que se trate de uma distorção da concorrência, visto que o direito à assistência jurídica depende de decisão específica na matéria e as remunerações são definidas pela legislação, os dados estatísticos revelam que os clientes que pagam uma contribuição parcial pelos serviços de assistência jurídica constituem uma clara minoria entre os clientes que beneficiam da assistência jurídica dos consultores jurídicos privados. Além disso, no que se refere aos processos em que houve uma contrapartida parcial, a proporção entre os que foram apreciados por um consultor jurídico privado e os que foram tratados por um consultor público no âmbito de processos judiciais manteve-se estável entre 2004 e 2006. Por fim, a escolha do consultor jurídico é influenciada por outros factores para além do IVA, nomeadamente uma relação anterior de clientela e a especialização do consultor jurídico.

Apreciação do Tribunal de Justiça

32 A título preliminar, importa precisar que, na presente acção, a Comissão não contesta a não sujeição ao IVA dos serviços de assistência jurídica prestados pelos gabinetes públicos quando estas prestações são efectuadas, por um lado, a título gracioso no âmbito de processos judiciais e, por outro lado, à margem de tais processos, quer seja a título gracioso ou não.

33 Com efeito, a presente acção da Comissão tem exclusivamente por objecto a não sujeição ao IVA dos serviços de assistência jurídica prestados pelos gabinetes públicos no âmbito de processos judiciais em contrapartida de uma contribuição parcial por parte do beneficiário, desde que os rendimentos disponíveis deste último excedam o limiar fixado para poder beneficiar da assistência jurídica gratuita, mas sejam inferiores ao limite máximo que o exclui do direito a qualquer assistência jurídica. Verifica-se, assim, que a acção da Comissão foi motivada pelo facto de o regime de assistência jurídica em vigor na Finlândia ser extensível, em contrapartida de uma retribuição parcial dos beneficiários, a pessoas que dispõem de rendimentos que, apesar de modestos, são mais elevados do que os das pessoas que têm direito à assistência jurídica

gratuita. As observações que se seguem referem-se, assim, apenas a esta vertente das actividades de assistência jurídica prestada pelos gabinetes públicos.

34 Convém recordar que, embora a Sexta Directiva atribua um âmbito de aplicação muito lato ao IVA, apenas são abrangidas por este imposto as actividades que tenham carácter económico (v., designadamente, acórdãos de 11 de Julho de 1996, Régie dauphinoise, C-306/94, Colect., p. I-3695, n.º 15; de 26 de Junho de 2003, MKG-Kraftfahrzeuge--Factoring, C-305/01, Colect., p. I-6729, n.º 39; e de 26 de Junho de 2007, Hutchison 3G e o., C-369/04, Colect., p. I-5247, n.º 28).

35 Com efeito, nos termos do artigo 2.º da Sexta Directiva, relativo às operações tributáveis, são sujeitas ao IVA, para além das importações de bens, as entregas de bens e as prestações de serviços, efectuadas a título oneroso, no território do país. Além disso, por força do artigo 4.º, n.º 1, da referida directiva, entende-se um sujeito passivo qualquer pessoa que exerça, de modo independente, uma actividade económica, independentemente do fim ou do resultado dessa actividade (v., designadamente, acórdãos de 26 de Março de 1987, Comissão/Países Baixos, 235/85, Colect., p. 1471, n.º 6; de 12 de Setembro de 2000, Comissão/Grécia, C-260/98, Colect., p. I-6537, n.º 24; e Isle of Wight Council e o., já referido, n.ºs 26 e 27).

36 O conceito de «actividades económicas» é definido no artigo 4.º, n.º 2, da Sexta Directiva como incluindo todas as actividades de produção, de comercialização ou de prestação de serviços, nomeadamente as operações que implicam a exploração de um bem corpóreo ou incorpóreo com o fim de auferir receitas com carácter de permanência (v., designadamente, acórdãos de 26 de Maio de 2005, Kretztechnik, C-465/03, Colect., p. I-4357, n.º 18, e Hutchison 3G e o., já referido, n.º 27).

37 A análise destes conceitos põe em evidência a extensão do âmbito de aplicação abrangido pelo conceito de actividades económicas e o seu carácter objectivo, no sentido de que a actividade é considerada em si mesma, independentemente dos seus

objectivos e dos seus resultados (v., designadamente, acórdãos Comissão/Grécia, já referido, n.º 26, e de 21 de Fevereiro de 2006, University of Huddersfield, C-223/03, Colect., p. I-1751, n.º 47 e jurisprudência referida). Assim, uma actividade é, de modo geral, qualificada de económica quando tem carácter permanente e é realizada contra uma remuneração recebida pelo autor da operação (acórdãos Comissão/Países Baixos, já referido, n.os 9 e 15, e de 13 de Dezembro de 2007, Götz, C-408/06, Colect., p. I-11295, n.º 18).

38 Pelo contrário, resulta da jurisprudência que a cobrança de uma taxa não é, por si só, susceptível de conferir carácter económico a uma determinada actividade (v. acórdãos, já referidos, Hutchison 3G e o., n.º 39 e jurisprudência referida, e Götz, n.º 21).

39 A fim de se apreciar o mérito da acção intentada pela Comissão, importa por isso examinar, num primeiro momento, se os serviços de assistência jurídica prestados pelos gabinetes públicos no âmbito de processos judiciais contra uma retribuição parcial constituem actividades económicas, na acepção dos artigos 2.º, n.º 1, e 4.º, n.os 1 e 2, da Sexta Directiva.

40 Cumpre salientar desde já que, dado o carácter objectivo de que se reveste o conceito de actividades económicas, é irrelevante que a actividade dos gabinetes públicos consista no exercício de funções conferidas e regulamentadas por lei, com um fim de interesse geral e para além de qualquer objectivo empresarial ou comercial. Com efeito, a Sexta Directiva, no seu artigo 6.º, prevê expressamente a sujeição ao regime do IVA de certas actividades exercidas nos termos da lei (v., neste sentido, acórdãos, já referidos, Comissão/Países Baixos, n.º 10, e Comissão/Grécia, n.º 28).

41 Além disso, é facto assente que os serviços de assistência jurídica em causa são prestados a título permanente pelos gabinetes públicos.

42 Nestas condições, importa verificar se se pode considerar que os referidos serviços são prestados por esses gabinetes públicos contra pagamento de uma remuneração.

43 A este respeito, convém salientar que resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que, no âmbito do sistema do IVA, as operações tributáveis pressupõem a existência de uma transacção entre as partes com a estipulação de um preço ou de uma contrapartida. Assim, quando a actividade de um prestador consiste em fornecer exclusivamente prestações sem contrapartida directa, não existe matéria colectável, não estando, portanto, estas prestações sujeitas ao IVA (v. acórdãos de 1 de Abril de 1982, Hong-Kong Trade Development Council, 89/81, Recueil, p. 1277, n.os 9 e 10, e de 3 de Março de 1994, Tolsma, C-16/93, Colect., p. I-743, n.º 12).

44 Daqui decorre, segundo a jurisprudência, que uma prestação de serviços só é efectuada «a título oneroso», na acepção do artigo 2.º, n.º 1, da Sexta Directiva, se existir entre o prestador e o beneficiário uma relação jurídica durante a qual são feitas prestações recíprocas, constituindo a retribuição recebida pelo prestador a contrapartida efectiva do serviço fornecido ao beneficiário (v., designadamente, acórdãos Tolsma, já referido, n.º 14; de 5 de Junho de 1997, SDC, C-2/95, Colect., p. I-3017, n.º 45, e MKG-Kraftfahrzeuge-Factoring, já referido, n.º 47).

45 Por conseguinte, em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, a existência de uma prestação de serviços efectuada a título oneroso, na acepção do artigo 2.º, n.º 1, da Sexta Directiva, pressupõe a existência de um nexo directo entre o serviço prestado e a contrapartida recebida (v., designadamente, acórdãos de 8 de Março de 1988, Apple and Pear Development Council, 102/86, Colect., p. 1443, n.os 11 e 12; de 16 de Outubro de 1997, Fillibeck, C-258/95, Colect., p. I-5577, n.º 12; e Comissão/Grécia, já referido, n.º 29).

46 No caso em apreço, há que reconhecer que os serviços de assistência jurídica objecto da presente acção não são prestados pelos gabinetes públicos a título gracioso e, portanto,

não sujeitos a qualquer contrapartida, dado que os beneficiários desses serviços devem pagar uma retribuição aos gabinetes públicos.

47 Contudo, é facto assente que esta retribuição é apenas parcial, dado que não cobre o montante total dos honorários fixados pela regulamentação nacional, em função da natureza do litígio, a título de remuneração pelos serviços de assistência jurídica prestados pelos gabinetes públicos e pelos consultores jurídicos privados. Com efeito, como resulta dos n.os 12 a 14 do presente acórdão, a retribuição constituída pela contribuição de base representa uma percentagem que varia entre 20% e 75% do referido montante. É certo que esta retribuição pode, em função do património do beneficiário, ser complementada por uma contribuição adicional. Todavia, a Comissão não defende e, como o sublinhou o advogado-geral no n.º 48 das suas conclusões, é improvável, tendo em conta o limite máximo de rendimentos fixado pela regulamentação nacional para a atribuição da assistência jurídica, que esta contribuição adicional seja susceptível de conduzir ao pagamento de uma retribuição por parte do beneficiário equivalente à totalidade dos honorários fixados por essa regulamentação para a prestação de serviços de assistência jurídica.

48 Ora, se o montante desta retribuição parcial representa uma quota-parte destes honorários, este montante não é calculado apenas com base nestes honorários, mas depende igualmente dos rendimentos e do património do beneficiário. Assim, é o nível destes últimos, e não, por exemplo, o número de horas de trabalho prestado pelos gabinetes públicos ou o grau de dificuldade do processo em causa, que determina a parte de honorários a cargo do beneficiário.

49 Daqui decorre que a retribuição parcial paga aos gabinetes públicos pelos beneficiários de serviços de assistência jurídica depende apenas em parte do valor real dos serviços prestados, sendo o nexo com este valor real tanto mais ténue quanto mais modestos forem os rendimentos e o património destes beneficiários.

50 Como o sublinhou o advogado-geral nos n.os 50 e 51 das suas conclusões, esta constatação é corroborada pelo facto de que, segundo os dados transmitidos pelo Governo finlandês no âmbito da presente acção, o montante das retribuições parciais pagas em 2007 pelos beneficiários de serviços de assistência jurídica prestados pelos gabinetes públicos, que correspondem apenas a um terço da totalidade dos serviços prestados pelos gabinetes públicos, ascendeu a 1,9 milhões de euros, enquanto que as despesas brutas de funcionamento apresentadas por estes gabinetes ascenderam a 24,5 milhões de euros. Mesmo se estes dados incluem igualmente os serviços de assistência jurídica prestados à margem do âmbito de processos judiciais, esta diferença sugere que a retribuição parcial a cargo dos beneficiários corresponde mais a uma taxa, cuja cobrança não é, em si própria, susceptível de conferir um carácter económico a uma dada actividade, do que a uma remuneração propriamente dita.

51 Assim, à luz destes elementos, não se afigura que o nexo entre os serviços de assistência jurídica prestados pelos gabinetes públicos e a contrapartida a pagar pelos beneficiários seja suficientemente directo para poder ser considerado uma remuneração destes serviços e, portanto, para que estes últimos sejam considerados actividades económicas, na acepção dos artigos 2.º, n.º 1, e 4.º, n.os 1 e 2, da Sexta Directiva.

52 Ora, no caso em apreço, a Comissão não forneceu outros elementos susceptíveis de demonstrar que os serviços em questão constituem tais actividades económicas. Em especial, embora a Comissão defenda, na sua acção, que existe um nexo directo entre a retribuição parcial paga pelos beneficiários dos serviços de assistência jurídica e as prestações facultadas pelos gabinetes públicos, não desenvolveu, para sustentar esta alegação, nenhuma argumentação específica e não apresentou nenhum elemento probatório que pudesse justificar a existência de tal nexo directo, tanto mais que, para a determinação desta contribuição, se leva em conta o valor dos rendimentos e do património dos beneficiários. Segundo jurisprudência assente, no âmbito de uma acção por incumprimento intentada ao abrigo do artigo 226.º CE, incumbe, todavia, à Comissão demonstrar a existência do incumprimento alegado. Compete-lhe fornecer ao Tribunal de Justiça os elementos necessários para que este verifique a existência desse incumprimento, não podendo basear-se em qualquer presunção (v., designadamente, acórdão de 26 de Abril de 2005, Comissão/Irlanda, C-494/01, Colect., p. I-3331, n.º 41 e jurisprudência referida).

53 Nestas condições, não exercendo os gabinetes públicos uma actividade económica e pressupondo a aplicação do artigo 4.º, n.º 5, primeiro parágrafo, da Sexta Directiva a declaração prévia do carácter económico da actividade considerada (v., neste sentido, acórdãos, já referidos, Hutchison 3G e o., n.º 42, e Götz, n.º 15), não é necessário examinar, em segundo lugar, a argumentação da Comissão relativa à questão de saber se, por um lado, esses gabinetes exercem a actividade de prestação de serviços de assistência jurídica em causa na qualidade de autoridades públicas, na acepção do primeiro parágrafo da referida disposição, e, por outro, se a não sujeição desta actividade ao IVA provocaria, de qualquer modo, distorções significativas da concorrência, na acepção do segundo parágrafo da mesma disposição.

54 Tendo em conta o exposto, a acção deve ser julgada improcedente.

Quanto às despesas

55 Por força do disposto no artigo 69.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a República da Finlândia pedido a condenação da Comissão e tendo esta sido vencida, há que condená-la nas despesas.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Terceira Secção) decide:

1) A acção é julgada improcedente.

2) A Comissão das Comunidades Europeias é condenada nas despesas.

Assinaturas