|

61998J0481

Acórdão do Tribunal (Sexta Secção) de 3 de Maio de 2001. - Comissão das Comunidades Europeias contra República Francesa. - Incumprimento de Estado - Sexta Directiva IVA - Artigos 12.º, n.º 3, alínea a) e 28.º, n.º 2, alínea a) - Taxa reduzida. - Processo C-481/98.

Colectânea da Jurisprudência 2001 página I-03369

Sumário

Partes

Fundamentação jurídica do acórdão

Decisão sobre as despesas

Parte decisória

Palavras-chave

Disposições fiscais - Harmonização das legislações - Impostos sobre o volume de negócios - Sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado - Possibilidade de os Estados-Membros aplicarem uma taxa reduzida a título transitório - Aplicação de uma taxa reduzida de 2,1% unicamente às especialidades farmacêuticas reembolsáveis pela segurança social e de 5,5% às outras especialidades farmacêuticas - Admissibilidade - Respeito das condições estabelecidas no artigo 28.º, n.º 2, alínea a), da Sexta Directiva

[Directivas dos Conselho 67/228, artigo 17.º, último travessão, e 77/388, artigos 12.º, n.º 3, alínea a), e 28.º, n.º 2, alínea a)]

Sumário

\$\$Ao instituir e ao manter em vigor uma regulamentação relativa ao imposto sobre o valor acrescentado, segundo a qual as especialidades farmacêuticas reembolsáveis pela segurança social são tributadas à taxa reduzida de 2,1%, enquanto as restantes especialidades farmacêuticas são tributadas à taxa reduzida de 5,5%, um Estado-Membro não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 12.º da Sexta Directiva 77/388 relativa à harmonização das legislações dos Estados-Membros respeitantes aos impostos sobre o volume de negócios.

A taxa de imposto sobre o valor acrescentado de 2,1%, inferior à taxa mínima de 5% fixada no artigo 12.º, n.º 3, alínea a), da Sexta Directiva, é com efeito justificada por força do seu artigo 28.º, n.º 2, alínea a), na medida em que esta taxa já existia em 1 de Janeiro de 1991, em que é conforme ao direito comunitário, visto que não viola o princípio da neutralidade fiscal inerente ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado porque as especialidades farmacêuticas

reembolsáveis e as especialidades farmacêuticas não reembolsáveis não são produtos semelhantes que estejam em concorrência entre si, e em que respeita os critérios referidos no artigo 17.º, último travessão, da segunda directiva dado que a aplicação da taxa reduzida sobre as especialidades farmacêuticas reembolsáveis, por um lado, tem evidentemente interesse social, na medida em que provoca necessariamente uma redução das despesas da segurança social e, por outro, beneficia o consumidor final, que vê reduzidas as suas despesas com a saúde.

(cf. n.os 21, 25, 32-33)

Partes

No processo C-481/98,

Comissão das Comunidades Europeias, representada por E. Traversa, na qualidade de agente, assistido por N. Coutrelis, advogado, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandante,

contra

República Francesa, representada por K. Rispal-Bellanger e S. Seam, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandada,

apoiada por

República da Finlândia, representada por H. Rotkirch e T. Pynnä, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

interveniente,

que tem por objecto declarar que, ao instituir e ao manter em vigor uma regulamentação relativa ao imposto sobre o valor acrescentado, segundo a qual as especialidades farmacêuticas reembolsáveis pela segurança social são tributadas à taxa de 2,1%, enquanto as restantes especialidades farmacêuticas são tributadas à taxa reduzida de 5,5%, a República Francesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 12.º 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),

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção),

composto por: C. Gulmann, presidente de secção, V. Skouris, J.-P. Puissochet, R. Schintgen e N. Colneric (relatora), juízes,

advogado-geral: J. Mischo,

secretário: L. Hewlett, administradora,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações das partes na audiência de 26 de Outubro de 2000,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 6 de Dezembro de 2000, profere o presente

Acórdão

Fundamentação jurídica do acórdão

1 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 31 de Dezembro de 1998, a Comissão das Comunidades Europeias intentou, ao abrigo do artigo 169.º do Tratado CE (actual artigo 226.º CE), uma acção destinada a obter a declaração de que, ao instituir e ao manter em vigor uma regulamentação relativa ao imposto sobre o valor acrescentado, segundo a qual as especialidades farmacêuticas reembolsáveis pela segurança social são tributadas à taxa de 2,1%, enquanto as restantes especialidades farmacêuticas são tributadas à taxa reduzida de 5,5%, a República Francesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 12.º 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).

Regulamentação comunitária

2 Na sua versão inicial, o artigo 12.º, n.º 3, da Sexta Directiva 77/388 dispunha:

«A taxa normal do imposto sobre o valor acrescentado será fixada por cada Estado-Membro em uma percentagem da matéria colectável igual para as entregas de bens e para as prestações de serviços.»

3 Em 1992, este número foi objecto de uma importante alteração. Nos termos do artigo 12.º, n.º 3, alínea a), da Sexta Directiva 77/388, na sua versão resultante da Directiva 92/77/CEE do Conselho, de 19 de Outubro de 1992, que completa o sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado e que altera a Directiva 77/388 (aproximação das taxas do IVA) (JO L 316, p. 1, a seguir «Sexta Directiva»):

«A partir de 1 de Janeiro de 1993, os Estados-Membros aplicarão uma taxa normal que, até 31 de Dezembro de 1996, não pode ser inferior a 15%.

[...]

Os Estados-Membros podem também optar entre uma ou duas taxas reduzidas, aplicáveis apenas às categorias de bens e serviços especificados no anexo H e que não podem ser inferiores a 5%.»

4 Seguidamente, foram introduzidas duas alterações menores na referida disposição, em primeiro lugar, pela Directiva 92/111/CEE do Conselho, de 14 de Dezembro de 1992, que altera a Directiva 77/388 e introduz medidas de simplificação em matéria de imposto sobre o valor acrescentado (JO L 384, p. 47), e, em segundo lugar, pela Directiva 96/95/CE do Conselho, de 20 de Dezembro de 1996, que altera o nível da taxa normal do imposto sobre o valor acrescentado da Directiva 77/388 (JO L 338, p. 89). O artigo 12.º, n.º 3, alínea a), da Sexta Directiva, na sua versão resultante da Directiva 96/95, tem a seguinte redacção:

«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.»

5 O artigo 28.º, n.º 2, alínea a), primeiro parágrafo, da Sexta Directiva dispõe:

«Sem prejuízo do disposto no n.º 3 do artigo 12.º, durante o período de transição referido no n.º 1, continuam a aplicar-se as seguintes disposições:

a) Poder-se-ão manter as isenções com reembolso do imposto pago no estágio anterior e as taxas reduzidas inferiores à taxa mínima estabelecida no n.º 3 do artigo 12.º em matéria de taxas reduzidas que se encontrem em vigor em 1 de Janeiro de 1991, estejam em conformidade com o direito comunitário e preencham as condições definidas no último travessão do artigo 17.º da Segunda Directiva do Conselho, de 11 de Abril de 1967.»

6 Nos termos do artigo 17.º, último travessão, da Segunda Directiva 67/228/CEE do Conselho, de 11 de Abril de 1967, relativa à harmonização das legislações dos Estados-Membros respeitantes aos impostos sobre o volume de negócios - Estrutura e modalidades de aplicação do sistema comum de imposto sobre o valor acrescentado (JO 1967, 71, p. 1303; EE 09 F1 p. 6, a seguir «Segunda Directiva»):

«Tendo em vista a passagem dos sistemas actuais de impostos sobre o volume de negócios para o sistema comum de imposto sobre o valor acrescentado, os Estados-Membros podem:

[...]

- prever, até ao momento da supressão da tributação na importação e do desagravamento na exportação em relação às trocas comerciais entre os Estados-Membros, por razões de interesse social bem definidas e a favor dos consumidores finais, taxas reduzidas ou mesmo isenções com eventual reembolso dos impostos pagos no estágio anterior, desde que a incidência global destas medidas não ultrapasse a dos benefícios aplicados no regime actual.»

7 O oitavo considerando da Primeira Directiva 67/227/CEE do Conselho, de 11 de Abril de 1967, relativa à harmonização das legislações dos Estados-Membros respeitantes aos impostos sobre o volume de negócios (JO 1967, 71, p. 1301; EE 09 F1 p. 3, a seguir «Primeira Directiva»), indica:

«Considerando que a substituição dos sistemas de impostos cumulativos em cascata em vigor na maior parte dos Estados-Membros pelo sistema de imposto sobre o valor acrescentado deve conduzir, ainda que as taxas e isenções não sejam harmonizadas ao mesmo tempo, a uma neutralidade concorrencial, no sentido de que, em cada país, mercadorias de um mesmo tipo estejam sujeitas à mesma carga fiscal [...].»

8 Segundo o artigo 6.º da Directiva 89/105/CEE do Conselho, de 21 de Dezembro de 1988, relativa à transparência das medidas que regulamentam a formação do preço das especialidades farmacêuticas para uso humano e a sua inclusão nos sistemas nacionais de seguro de saúde (JO 1989, L 40, p. 8), os Estados-Membros podem decidir que uma especialidade farmacêutica só é reembolsável pela segurança social depois de inscrita numa lista de especialidades farmacêuticas abrangidas pelo sistema nacional de seguro de saúde. Qualquer decisão de não inclusão de uma especialidade farmacêutica nessa lista deve basear-se em critérios objectivos e verificáveis.

Legislação nacional

9 Nos termos do artigo 281.º octies do code général des impôts, introduzido neste pelo artigo 9.º da Lei n.º 89-935, de 29 de Dezembro de 1989, que institui a lei de finanças para 1990 (JORF de 30 de Dezembro de 1989, p. 16337), a taxa de IVA aplicável às especialidades farmacêuticas reembolsáveis pela segurança social é de 2,1%, ao passo que, nos termos do artigo 278.º quater do referido código, as outras especialidades farmacêuticas têm uma taxa de 5,5%.

10 Em aplicação do artigo R 163-3 do code de la sécurité sociale, na sua versão aplicável ao litígio, só podem ser inscritos na lista das especialidades farmacêuticas reembolsáveis os produtos que se demonstre que provocam:

«- uma melhoria do serviço médico prestado em termos de eficácia terapêutica ou, eventualmente, de efeito secundário;

- ou uma economia no custo do tratamento medicamentoso.»

11 A mesma disposição indica que «[em caso de] eficácia ou economia comparáveis, deve ser dada preferência às especialidades farmacêuticas que resultam de um esforço de investigação do fabricante».

12 Por força do disposto no artigo L. 601 do code de la santé publique, na sua versão aplicável ao litígio, a inscrição na lista das especialidades farmacêuticas reembolsáveis só pode ser pedida para as especialidades farmacêuticas que tenham previamente obtido uma autorização de colocação no mercado, sendo a obtenção dessa autorização que permite ao produto ser verdadeiramente reconhecido como especialidade farmacêutica que pode ser comercializada.

13 Não é contestado que esta última legislação nacional seja conforme com o direito comunitário e, em especial, com a Directiva 89/105.

Procedimento administrativo

14 A Comissão considerou que a aplicação de duas taxas reduzidas de IVA diferentes para as especialidades farmacêuticas, consoante sejam ou não susceptíveis de ser reembolsadas pela segurança social, é contrária às disposições das Primeira e Sexta Directivas, designadamente ao artigo 12.º, n.º 3, desta última. Por carta de 28 de Setembro de 1995, em aplicação do artigo 169.º do Tratado, comunicou ao Governo francês as suas acusações relativas a esta pretensa violação do direito comunitário e convidou a República Francesa a apresentar as suas observações a este respeito.

15 Na sua resposta de 18 de Janeiro de 1996, o Governo francês invocou vários argumentos susceptíveis, em sua opinião, de demonstrar que a existência das duas taxas reduzidas de IVA não constitui uma violação do direito comunitário.

16 Não convencida com os argumentos do Governo francês, a Comissão notificou à República Francesa, em 22 de Dezembro de 1997, um parecer fundamentado no qual convidava esta última a tomar as medidas necessárias para lhe dar cumprimento no prazo de dois meses a contar da

sua notificação.

17 Tendo o Governo francês mantido a sua posição na sua carta de 8 de Abril de 1998 em resposta ao referido parecer fundamentado, a Comissão decidiu intentar a presente acção.

18 Por despacho do presidente do Tribunal de Justiça de 14 de Julho de 1999, a República da Finlândia foi autorizada a intervir em apoio da posição da República Francesa.

A acção

19 Em apoio da acção, a Comissão recorda que uma taxa de IVA inferior a 5%, como a taxa de 2,1% aplicável em França às especialidades farmacêuticas reembolsáveis pela segurança social, só se pode justificar, por força dos artigos 12.º, n.º 3, alínea a), e 28.º, n.º 2, alínea a), da Sexta Directiva, não só se essa taxa já existir antes de 1 de Janeiro de 1991, o que acontece no presente caso, mas ainda se for, enquanto tal, conforme com o direito comunitário. Esta segunda condição não está preenchida no caso vertente. Efectivamente, ao aplicar às especialidades farmacêuticas não reembolsáveis a taxa de 5,5% e às especialidades farmacêuticas reembolsáveis a taxa de 2,1%, a legislação francesa sujeita dois produtos semelhantes a taxas de IVA diferentes, o que contraria os princípios de uniformidade da referida taxa, da neutralidade fiscal inerente ao sistema comum do IVA e da eliminação das distorções de concorrência.

20 Em contrapartida, o Governo francês defende que a acção deve ser julgada improcedente uma vez que as três condições estabelecidas no artigo 28.º, n.º 2, alínea a), da Sexta Directiva estão preenchidas. Efectivamente, é pacífico, em primeiro lugar, que a taxa reduzida de IVA aplicável às especialidades farmacêuticas reembolsáveis é anterior a 1 de Janeiro de 1991. Em seguida, esta taxa respeita a legislação comunitária, nomeadamente o princípio da neutralidade fiscal. Finalmente, a taxa reduzida respeita os critérios referidos no artigo 17.º, último travessão, da Segunda Directiva, uma vez que foi instituída por razões de interesse social e a favor dos consumidores finais.

Quanto ao princípio da neutralidade fiscal

21 Cabe sublinhar que, segundo o artigo 28.º, n.º 2, alínea a), da Sexta Directiva, a manutenção de taxas reduzidas de IVA inferiores à taxa mínima estabelecida no artigo 12.º, n.º 3, alínea a), da mesma directiva deve ser conforme à legislação comunitária. Daqui resulta que a instituição e a manutenção de uma taxa de 2,1% para as especialidades farmacêuticas reembolsáveis, enquanto o fornecimento de especialidades farmacêuticas não reembolsáveis é onerado com uma taxa de 4,5%, só são admissíveis se não violarem o princípio da neutralidade fiscal inerente ao sistema comum do IVA e no respeito do qual os Estados-Membros devem transpor a Sexta Directiva (v., neste sentido, acórdão de 7 de Setembro de 1999, Gregg, C-216/97, Colect., p. I-4947, n.º 19).

22 O referido princípio opõe-se, nomeadamente, a que mercadorias semelhantes, que estão, portanto, em concorrência entre si, sejam tratadas de maneira diferente do ponto de vista do IVA (v., neste sentido, o oitavo considerando da Primeira Directiva, bem como o acórdão de 11 de Junho de 1998, Fischer, C-283/95, Colect., p. I-3369, n.os 21 e 27). Daqui resulta que os referidos produtos devem ser submetidos a uma taxa uniforme. Consequentemente, o princípio da neutralidade fiscal inclui igualmente os dois outros princípios invocados pela Comissão, ou seja, da uniformidade do IVA e da eliminação das distorções da concorrência.

23 A Comissão defende que todas as especialidades farmacêuticas se definem por propriedades curativas ou preventivas e que, por essa razão, são produtos semelhantes. A classificação das especialidades farmacêuticas em duas categorias consoante sejam ou não reembolsáveis não se refere a produtos intrinsecamente diferentes, único argumento que poderia justificar taxas de IVA diferentes. Esta classificação já tem por efeito uma distorção da concorrência a favor das

especialidades farmacêuticas reembolsáveis, distorção que ainda é agravada pela taxa inferior aplicada a estas últimas.

24 O Governo francês alega que as especialidades farmacêuticas reembolsáveis e as especialidades farmacêuticas não reembolsáveis são produtos diferentes que podem, portanto, ser sujeitos a taxas de IVA diferentes. A este propósito, sublinha que é pacífico que esta classificação das especialidades farmacêuticas se baseia em critérios objectivos.

25 Há que reconhecer que a legislação francesa, ao instituir e ao manter em vigor uma taxa de IVA de 2,1% unicamente para as especialidades farmacêuticas reembolsáveis, não violou e não viola o princípio da neutralidade fiscal. De facto, as especialidades farmacêuticas reembolsáveis e as especialidades farmacêuticas não reembolsáveis não são produtos semelhantes que estejam em concorrência entre si.

26 A este propósito, importa recordar, em primeiro lugar, que a inscrição de uma especialidade farmacêutica na lista das especialidades farmacêuticas reembolsáveis é feita segundo critérios objectivos e efectua-se no respeito da Directiva 89/105. Segunda esta directiva, mesmo no caso de duas especialidades farmacêuticas apresentarem o mesmo valor curativo ou preventivo, uma delas pode ser reembolsável e a outra não, designadamente por ser considerada demasiado cara. Esta classificação diferente é, no entanto, conforme com o direito comunitário.

27 Importa assinalar, em seguida, que esta classificação tem por efeito que as duas categorias de especialidades farmacêuticas não são mercadorias semelhantes que se encontrem numa relação de concorrência entre si. Efectivamente, uma especialidade farmacêutica, a partir do momento em que não figura na lista das especialidades farmacêuticas reembolsáveis, beneficia, em relação a uma especialidade farmacêutica não reembolsável, de uma vantagem decisiva para o consumidor final. É por esta razão que o consumidor procura prioritariamente, como sublinhou o advogado-geral no n.º 66 das suas conclusões, as especialidades farmacêuticas que pertencem à categoria das reembolsáveis e, portanto, não é a taxa mais reduzida de IVA que constitui o motivo da sua decisão de aquisição. A taxa de IVA reduzida para as especialidades farmacêuticas reembolsáveis não tem por efeito favorecer a venda destas relativamente à das especialidades farmacêuticas não reembolsáveis. As duas categorias de especialidades farmacêuticas não se encontram, assim, numa relação de concorrência na qual as taxas de IVA diferentes poderiam assumir relevância.

28 Esta conclusão não é posta em causa pelo facto de, para poderem ser reembolsadas, as especialidades farmacêuticas reembolsáveis deverem ser compradas mediante receita médica. De facto, uma distorção da concorrência apenas poderia resultar do facto de uma quantidade apreciável de especialidades farmacêuticas reembolsáveis ser comprada sem receita médica, o que não resulta dos documentos constantes dos autos e não é, de resto, alegado pela Comissão no caso vertente.

29 Acrescente-se que a referida conclusão está igualmente em harmonia com o direito comunitário em matéria de concorrência. A este propósito, o Governo francês refere acertadamente a Decisão 95/C 65/04 da Comissão, de 28 de Fevereiro de 1995, de não oposição a uma concentração notificada (Processo n.º IV/M.555 - Glaxo/Wellcome) (JO C 65, p. 3), na qual a Comissão admitiu que o mercado das especialidades farmacêuticas reembolsáveis pode ser distinguido do das especialidades farmacêuticas não reembolsáveis.

30 Assim, há que concluir que a Comissão não demonstrou que a República Francesa, ao instituir e ao manter em vigor taxas de IVA diferentes para as especialidades farmacêuticas reembolsáveis e para as especialidades farmacêuticas não reembolsáveis, tenha violado o princípio da neutralidade fiscal inerente ao sistema comum do IVA.

Quanto à finalidade da taxa reduzida de IVA

31 Quanto à terceira condição a que o artigo 28.º, n.º 2, alínea a), da Sexta Directiva sujeita a instituição de uma taxa reduzida de IVA, a Comissão defende que, no caso vertente, essa taxa não foi instituída por razões de interesse social bem definidas e a favor do consumidor final. Alega, pelo contrário, que a República Francesa utilizou o IVA exclusivamente com objectivos económicos e sociais, isto é, com o objectivo de reduzir os encargos da segurança social e as despesas dos agregados familiares.

32 A este respeito, basta indicar que a aplicação de uma taxa reduzida de IVA sobre as especialidades farmacêuticas reembolsáveis, por um lado, tem evidentemente interesse social, na medida em que provoca necessariamente uma redução das despesas da segurança social e, por outro, beneficia o consumidor final, que vê reduzidas as suas despesas com a saúde.

33 Resulta do conjunto das considerações que precedem que, ao instituir e ao manter em vigor uma regulamentação relativa ao IVA, segundo a qual as especialidades farmacêuticas reembolsáveis pela segurança social são tributadas à taxa de 2,1%, enquanto as restantes especialidades farmacêuticas são tributadas à taxa reduzida de 5,5%, a República Francesa não desrespeitou as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 12.º da Sexta Directiva. A acção por incumprimento deve, portanto, ser julgada improcedente.

Decisão sobre as despesas

Quanto às despesas

34 Por força do n.º 2 do artigo 69.º do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas, se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a República Francesa pedido a condenação da Comissão nas despesas e tendo esta sido vencida, há que condená-la nas despesas. Em conformidade com o disposto no n.º 4 da referida disposição, os Estados-Membros e as instituições que intervenham no litígio devem suportar as respectivas despesas.

Parte decisória

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção)

decide:

- 1) A acção é julgada improcedente.*
- 2) A Comissão das Comunidades Europeias é condenada nas despesas.*
- 3) A República da Finlândia deve suportar as suas próprias despesas.*