

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção)

30 de abril de 2014 (\*)

«Sistema comum de imposto sobre as transações financeiras — Autorização de uma cooperação reforçada ao abrigo do artigo 329.º, n.º 1, TFUE — Decisão 2013/52/UE — Recurso de anulação com fundamento na violação dos artigos 327.º TFUE e 332.º TFUE, bem como do direito internacional consuetudinário»

No processo C-209/13,

que tem por objeto um recurso de anulação nos termos do artigo 263.º TFUE, apresentado em 18 de abril de 2013,

**Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte**, representado por E. Jenkinson e S. Behzadi Spencer, na qualidade de agentes, assistidas por M. Hoskins e P. Baker, QC, e por V. Wakefield, barrister,

recorrente,

contra

**Conselho da União Europeia**, representado por A. M. Colaert, F. Florindo Gijón e A. de Gregorio Merino, na qualidade de agentes,

recorrido,

apoiado por:

**Reino da Bélgica**, representado por J. C. Halleux e M. Jacobs, na qualidade de agentes,

**República Federal da Alemanha**, representada por T. Henze, J. Möller e K. Petersen, na qualidade de agentes,

**República Francesa**, representada por D. Colas e J. S. Pilczer, na qualidade de agentes,

**República da Áustria**, representada por C. Pesendorfer, na qualidade de agente,

**República Portuguesa**, representada por L. Inez Fernandes, J. Menezes Leitão e A. Cunha, na qualidade de agentes,

**Parlamento Europeu**, representado por A. Neergaard e R. van de Westelaken, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

**Comissão Europeia**, representada por R. Lyal, B. Smulders e W. Mölls, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

intervenientes,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção),

composto por: R. Silva de Lapuerta, presidente de secção, K. Lenaerts (relator), vice-presidente

do Tribunal de Justiça, J. L. da Cruz Vilaça, G. Arestis e J. C. Bonichot, juízes,

advogado-geral: N. Wahl,

secretário: A. Calot Escobar,

vistos os autos,

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

profere o presente

### **Acórdão**

1 Com a sua petição, o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte pede a anulação da Decisão 2013/52/UE do Conselho, de 22 de janeiro de 2013, que autoriza uma cooperação reforçada no domínio do imposto sobre as transações financeiras (JO L 22, p. 11, a seguir «decisão impugnada»).

### **Antecedentes do litígio**

2 Em 28 de setembro de 2011, a Comissão Europeia adotou uma Proposta de Diretiva COM(2011) 594 final do Conselho sobre um sistema comum de imposto sobre as transações financeiras e que altera a Diretiva 2008/7/CE (a seguir «Proposta de 2011»).

3 O artigo 1.º desta Proposta de 2011, intitulado «Objeto e âmbito de aplicação», dispunha no seu n.º 2:

«A presente diretiva é aplicável a todas as operações financeiras, na condição de que, pelo menos, uma parte na transação seja estabelecida num Estado-Membro e que uma instituição financeira estabelecida no território de um Estado-Membro seja parte na transação, quer agindo por sua própria conta, ou por conta de outrem, ou em nome de outra parte na transação.»

4 O artigo 3.º da referida proposta, intitulado «Estabelecimento», previa no seu n.º 1:

«Para efeitos da presente diretiva, considera-se estabelecida no território de um Estado-Membro uma instituição financeira que preencha uma das seguintes condições:

[...]

e) Seja parte, quer por sua própria conta, ou por conta de outra pessoa, ou atue em nome de uma parte na transação, numa transação financeira com outra instituição financeira estabelecida nesse Estado-Membro, nos termos do disposto nas alíneas a), b), c) ou d), ou com uma parte estabelecida no território desse Estado-Membro e que não seja uma instituição financeira.»

5 Após três reuniões do Conselho da União Europeia, que tiveram lugar em 22 e 29 de junho de 2012 e em 10 de julho de 2012, tornou-se evidente que o princípio do sistema comum de imposto sobre as transações financeiras (a seguir «ITF») não iria obter um apoio unânime no Conselho num futuro próximo e, por conseguinte, que o objetivo de adoção desse sistema comum não poderia ser atingido num prazo razoável pela União Europeia no seu conjunto.

6 Nestas circunstâncias, onze Estados-Membros indicaram à Comissão, entre 28 de setembro e 23 de outubro de 2012, que pretendiam instituir entre si uma cooperação reforçada no domínio do ITF.

7 Em 22 de janeiro de 2013, o Conselho, sob proposta da Comissão, adotou a decisão impugnada.

8 O considerando 6 da referida decisão tem a seguinte redação:

«[...] 11 Estados-Membros, a saber, a Bélgica, a Alemanha, a Estónia, a Grécia, a Espanha, a França, a Itália, a Áustria, Portugal, a Eslovénia e a Eslováquia, dirigiram pedidos à Comissão [...] indicando que pretendiam instituir entre si uma cooperação reforçada no domínio do ITF. Esses Estados-Membros pediram que o âmbito de aplicação e os objetivos da cooperação reforçada se baseassem na proposta da Comissão de diretiva de 28 de setembro de 2011. Foi ainda feita referência, designadamente, à necessidade de evitar evasões fiscais, distorções [da concorrência] e transferências para outras jurisdições.»

9 A decisão impugnada é composta por dois artigos. O artigo 1.º da mesma autoriza os onze Estados-Membros referidos no número anterior do presente acórdão (a seguir «Estados-Membros participantes») a instituir entre si uma cooperação reforçada no domínio da criação de um sistema comum de ITF, mediante a aplicação das disposições pertinentes dos Tratados. O artigo 2.º da mesma decisão dispõe que esta entra em vigor na data da sua adoção.

10 Em 14 de fevereiro de 2013, a Comissão adotou uma Proposta de Diretiva do Conselho que aplica uma cooperação reforçada no domínio do ITF (a seguir «Proposta de 2013»).

11 O artigo 3.º desta Proposta de 2013, intitulado «Âmbito de aplicação», dispõe no seu n.º 1:

«A presente diretiva é aplicável a todas as operações financeiras, na condição de que pelo menos uma parte na transação seja estabelecida no território de um Estado-Membro participante e que uma instituição financeira estabelecida no território de um Estado-Membro participante seja parte na transação, quer agindo por sua própria conta, ou por conta de outrem, ou em nome de outra parte na transação.»

12 O artigo 4.º da referida proposta, intitulado «Estabelecimento», prevê nos seus n.os 1 e 2:

«1. Para efeitos da presente diretiva, considera-se estabelecida no território de um Estado-Membro participante uma instituição financeira que preencha uma das seguintes condições:

[...]

g) Seja parte, quer por sua própria conta, ou por conta de outra pessoa, ou atue em nome de uma parte na transação, numa transação financeira num produto estruturado ou num dos instrumentos financeiros referidos no anexo I, secção C, da Diretiva 2004/39/CE emitidos no território desse Estado-Membro, salvo os instrumentos referidos nos pontos 4 a 10 dessa secção que não são comercializados numa plataforma organizada.

2. Considera-se estabelecida num Estado-Membro participante uma pessoa que não seja uma instituição financeira que preencha uma das seguintes condições:

[...]

c) Seja parte numa transação financeira num produto estruturado ou num dos instrumentos financeiros referidos no anexo I, secção C, da Diretiva 2004/39/CE emitidos no território desse Estado-Membro, salvo os instrumentos referidos nos pontos 4 a 10 dessa secção que não são comercializados numa plataforma organizada.»

### **Pedidos das partes e tramitação processual no Tribunal de Justiça**

13 O Reino Unido requer ao Tribunal de Justiça que se digne anular a decisão impugnada e condenar o Conselho nas despesas.

14 O Conselho requer ao Tribunal de Justiça que negue provimento ao recurso e condene o Reino Unido nas despesas.

15 O Reino da Bélgica, a República Federal da Alemanha, a República Francesa, a República da Áustria, a República Portuguesa, o Parlamento Europeu e a Comissão foram autorizados a intervir em apoio dos pedidos do Conselho.

### **Quanto ao recurso**

16 Embora reconheça que o seu recurso, apresentado a título cautelar, poderá ser considerado prematuro, o Reino Unido invoca dois fundamentos em apoio do mesmo. O primeiro fundamento é relativo à violação do artigo 327.º TFUE e do direito internacional consuetudinário por a decisão impugnada autorizar a criação de um ITF com efeitos extraterritoriais. O segundo fundamento, invocado a título subsidiário, é relativo à violação do artigo 332.º TFUE, na medida em que esta decisão autoriza a criação de um ITF do qual decorrerão encargos para os Estados-Membros que não participam na cooperação reforçada (a seguir «Estados-Membros não participantes»).

#### *Argumentos das partes*

17 O primeiro fundamento divide-se em duas partes relativas à violação, respetivamente, do artigo 327.º TFUE e do direito internacional consuetudinário.

18 No âmbito da primeira parte do referido fundamento, o Reino Unido alega que, ao autorizar a criação de um ITF com efeitos extraterritoriais devido ao «princípio da contraparte», consagrado no artigo 3.º, n.º 1, alínea e), da Proposta de 2011, e ao «princípio [do lugar] da emissão», enunciado no artigo 4.º, n.os 1, alínea g), e 2, alínea c), da Proposta de 2013, a decisão impugnada violou o artigo 327.º TFUE.

19 Com efeito, a referida decisão permite a instituição de um ITF aplicável, por força dos dois princípios de tributação suprarreferidos, a estabelecimentos, pessoas ou operações localizados no território de Estados-Membros não participantes, o que afeta as competências e os direitos destes últimos.

20 No âmbito da segunda parte do seu primeiro fundamento, o Reino Unido sustenta que o direito internacional consuetudinário só permite que uma regulamentação produza efeitos extraterritoriais se, entre os factos ou os sujeitos em causa e o Estado que exerce a sua competência no que a estes diz respeito, houver um elemento de conexão suficientemente estreito para justificar que se sobreponha à competência soberana de outro Estado.

21 No caso em apreço, os efeitos extraterritoriais do futuro ITF decorrentes do «princípio da contraparte» e do «princípio [do lugar] da emissão» não podem ser justificados à luz de nenhuma regra de competência fiscal aceite pelo direito internacional.

22 No seu segundo fundamento, o Reino Unido alega que, embora as despesas decorrentes da execução da cooperação reforçada em matéria de ITF só possam, em princípio, nos termos do artigo 332.º TFUE, ficar a cargo dos Estados-Membros participantes, dessa execução também decorrerão encargos para os Estados-Membros não participantes, devido à aplicação das Diretivas 2010/24/UE do Conselho, de 16 de março de 2010, relativa à assistência mútua em matéria de cobrança de créditos respeitantes a impostos, direitos e outras medidas (JO L 84, p. 1), e 2011/16/UE do Conselho, de 15 de fevereiro de 2011, relativa à cooperação administrativa no domínio da fiscalidade e que revoga a Diretiva 77/799/CEE (JO L 64, p. 1).

23 Com efeito, estas duas diretivas não autorizam os Estados-Membros não participantes a pedir o reembolso dos encargos devidos a título da assistência mútua e da cooperação administrativa relacionados com a aplicação destas diretivas ao futuro ITF.

24 O Reino Unido acrescenta, a este respeito, que o conceito de «despesas decorrentes da execução de uma cooperação reforçada», na aceção do artigo 332.º TFUE, inclui as despesas relacionadas com pedidos de assistência ou de cooperação baseados nas regulamentações nacionais adotadas para conferir eficácia à cooperação reforçada em matéria de ITF.

25 O Conselho, todos os Estados-Membros que intervêm em seu apoio, com exceção da República Federal da Alemanha, o Parlamento Europeu e a Comissão reconhecem, expressa ou tacitamente, a admissibilidade do recurso e dos fundamentos que lhe estão subjacentes. Alegam, todavia, que esses fundamentos não procedem.

26 No que se refere ao primeiro fundamento, as referidas partes salientam, no essencial, que os princípios de tributação contestados pelo Reino Unido no âmbito deste fundamento constituem, nesta fase, elementos puramente hipotéticos de uma legislação ainda por estabelecer. Por conseguinte, os argumentos invocados por este Estado-Membro, baseados nos alegados efeitos extraterritoriais do futuro ITF, são prematuros e especulativos. Deste modo, não procedem no contexto do presente recurso.

27 No que diz respeito ao segundo fundamento de recurso, as mesmas partes alegam, no essencial, que o mesmo suscita um debate prematuro sobre o modo como o legislador da União regulamentará a questão da responsabilidade pelos custos relacionados com a execução da cooperação reforçada autorizada pela decisão impugnada. Além disso, esta última não regulamenta de maneira nenhuma as questões de assistência mútua para efeitos da aplicação do futuro ITF.

28 O Conselho, a República da Áustria, a República Portuguesa e a Comissão acrescentam que o segundo fundamento de recurso se baseia numa interpretação errada do artigo 332.º TFUE. Com efeito, este artigo visa exclusivamente as despesas operacionais imputadas ao orçamento da União relacionadas com os atos que estabelecem a cooperação reforçada e não as despesas, contestadas pelo Reino Unido, em que os Estados-Membros podem incorrer por força das Diretivas 2010/24/UE e 2011/16/UE.

29 Baseando-se numa argumentação análoga à que é referida nos n.os 26 e 27 do presente acórdão, a República Federal da Alemanha considera que o recurso é inadmissível, e mesmo manifestamente inadmissível, por violar o requisito previsto no artigo 120.º, alínea c), do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, uma vez que os fundamentos invocados pelo

Reino Unido em apoio do seu recurso não têm nenhuma relação com o objeto da decisão impugnada. A título subsidiário, alega que o recurso deve ser julgado improcedente.

### *Apreciação do Tribunal de Justiça*

30 No que diz respeito, em primeiro lugar, à exceção de inadmissibilidade referida no número precedente do presente acórdão, importa recordar que, por força do artigo 120.º, alínea c), do Regulamento de Processo e da jurisprudência a ele relativa, as petições iniciais devem indicar o objeto do litígio e a exposição sumária dos fundamentos do pedido. Esta indicação deve ser suficientemente clara e precisa para permitir ao recorrido preparar a sua defesa e ao Tribunal exercer a sua fiscalização. Daqui resulta que os elementos essenciais de facto e de direito em que se funda um recurso devem decorrer, de forma coerente e compreensível, do texto da própria petição e que os pedidos desta última devem ser formulados de forma inequívoca, para evitar que o Tribunal decida *ultra petita* ou não conheça de um fundamento (acórdãos Comissão/Espanha, C?360/11, EU:C:2013:17, n.º 26, e Comissão/República Checa, C?545/10, EU:C:2013:509, n.º 108).

31 No caso em apreço, há que reconhecer que o conteúdo da petição inicial preenche os requisitos de clareza e precisão. Permitiu que o Conselho e os Estados-Membros que intervieram em seu apoio preparassem os seus argumentos quanto aos fundamentos invocados pelo Reino Unido e permite que o Tribunal de Justiça exerça a sua fiscalização jurisdicional em relação à decisão impugnada.

32 Daqui resulta que esta exceção de inadmissibilidade deve ser julgada improcedente.

33 Em segundo lugar, importa salientar que, no âmbito de um recurso de anulação de uma decisão do Conselho que, tal como a decisão impugnada, tem por objeto a autorização de uma cooperação reforçada ao abrigo do artigo 329.º TFUE, a fiscalização efetuada pelo Tribunal incide sobre a questão de saber se esta decisão é válida enquanto tal à luz, designadamente, das disposições, contidas no artigo 20.º TUE e nos artigos 326.º TFUE a 334.º TFUE, que definem os requisitos formais e processuais relativos à concessão dessa autorização.

34 Esta fiscalização não deve ser confundida com a que pode ser exercida, no âmbito de um recurso de anulação posterior, relativamente a um ato adotado ao abrigo da execução da cooperação reforçada.

35 No presente recurso, o seu primeiro fundamento visa contestar os efeitos que podem decorrer do recurso a certos princípios de tributação ao abrigo do futuro ITF, para estabelecimentos, pessoas e operações localizados no território de Estados-Membros não participantes.

36 Ora, impõe-se constatar que a decisão impugnada visa autorizar onze Estados-Membros a instituir entre si uma cooperação reforçada para efeitos da criação de um sistema comum de ITF dentro da observância das disposições pertinentes dos Tratados. Os princípios de tributação contestados pelo Reino Unido não são, em contrapartida, de maneira nenhuma, elementos constitutivos desta decisão. Com efeito, por um lado, o «princípio da contraparte» corresponde a um elemento da Proposta de 2011 mencionado no considerando 6 da referida decisão. Por outro lado, o «princípio [do lugar] da emissão» foi incluído pela primeira vez na Proposta de 2013.

37 Quanto ao segundo fundamento de recurso, no qual o Reino Unido alega, no essencial, que do futuro ITF decorrerão encargos que serão suportados pelos Estados-Membros não participantes devido às obrigações de assistência mútua e de cooperação administrativa relacionadas com a aplicação das Diretivas 2010/24 e 2011/16 a este imposto, o que, segundo

este Estado?Membro, é contrário ao artigo 332.º TFUE, importa referir que a decisão impugnada não contém nenhuma disposição relacionada com a questão das despesas relativas à execução da cooperação reforçada por si autorizada.

38 Além disso, independentemente da questão de saber se o conceito de «despesas decorrentes da execução de uma cooperação reforçada», na aceção do artigo 332.º TFUE, abrange ou não as despesas de assistência mútua e de cooperação administrativa visadas pelo Reino Unido no âmbito do seu segundo fundamento, é evidente que a questão da eventual incidência do futuro ITF nos encargos administrativos dos Estados?Membros não participantes não pode ser analisada enquanto os princípios de tributação ao abrigo deste imposto não tiverem sido definitivamente estabelecidos no âmbito da execução da cooperação reforçada autorizada pela decisão impugnada.

39 Com efeito, a referida incidência depende da adoção do «princípio da contraparte» e do «princípio [do lugar] da emissão» que, todavia, não são elementos constitutivos da decisão impugnada, conforme se referiu no n.º 36 do presente acórdão.

40 Resulta das considerações precedentes que os dois fundamentos invocados pelo Reino Unido em apoio do seu recurso não merecem acolhimento e que, conseqüentemente, deve ser negado provimento ao recurso.

### **Quanto às despesas**

41 Nos termos do artigo 138.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo o Conselho pedido a condenação do Reino Unido e tendo este sido vencido, há que condená-lo nas despesas. Nos termos do artigo 140.º, n.º 1, do mesmo regulamento, por força do qual os Estados?Membros e as instituições que intervenham no litígio devem suportar as suas próprias despesas, o Reino da Bélgica, a República Federal da Alemanha, a República Francesa, a República da Áustria, a República Portuguesa, o Parlamento Europeu e a Comissão suportarão as suas próprias despesas.

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

- 1) **É negado provimento ao recurso.**
- 2) **O Reino Unido da Grã?Bretanha e da Irlanda do Norte é condenado nas despesas.**
- 3) **O Reino da Bélgica, a República Federal da Alemanha, a República Francesa, a República da Áustria, a República Portuguesa, o Parlamento Europeu e a Comissão Europeia suportam as suas próprias despesas.**

Assinaturas

\* Língua do processo: inglês.