

Processo C-544/19**Resumo do pedido de decisão prejudicial em aplicação do artigo 98.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça****Data de entrada:**

9 de julho de 2019

Órgão jurisdicional de reenvio:

Verwaltungsgericht Blagoevgrad (Tribunal Administrativo de Blagoevgrad, Bulgária)

Data da decisão de reenvio:

5 de julho de 2019

Recorrente:

«ECOTEX BULGARIA» EOOD

Recorrida:

Teritorialna direktsia na Natsionalnata agentsia za prihodite, Sofia

Objeto do processo principal

Recurso relativo a uma sanção administrativa – sanção pecuniária – aplicada à recorrente por violação da limitação aplicável aos pagamentos em numerário nos termos do artigo 3.º, n.º 1, ponto 1, da Zakon za ogranichavane na plashtaniyata v broi (Lei relativa às limitações aos pagamentos em numerário).

Objeto e base jurídica do pedido de decisão prejudicial

Base jurídica do pedido de decisão prejudicial: artigo 267.º, alíneas a) e b), TFUE.

Pedido de interpretação: do artigo 63.º TFUE; do artigo 49.º, n.º 3, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia; da Diretiva (UE) 2015/849: considerando 6, do artigo 2.º, n.º 1, dos artigos 4.º e 5.º, do artigo 58.º, n.º 1, e do artigo 60.º, n.º 4.

Questões prejudiciais

Primeira questão

Deve o artigo 63.º TFUE ser interpretado no sentido de que se opõe a uma disposição nacional, como a que está em causa no processo principal, nos termos da qual os pagamentos no território nacional, de montante igual ou superior a 10 000 Leva (a seguir «BGN»), só podem ser efetuados por transferência ou depósito bancário e que limita os pagamentos em numerário de dividendos resultantes de lucros não distribuídos num montante igual ou superior a 10 000 BGN? Caso o artigo 63.º TFUE não se oponha a esta disposição: essa limitação é justificada pelos objetivos da Diretiva (UE) 2015/849?

Segunda questão:

Deve o artigo 2.º, n.º 1, da Diretiva (UE) 2015/849 ser interpretado, tendo em conta o considerando 6, bem como os seus artigos 4.º e 5.º, no sentido de que não se opõe a uma disposição geral nacional, como a que está em causa no processo principal, nos termos da qual os pagamentos no território nacional, de montante igual ou superior a 10 000 BGN, só podem ser efetuados por transferência ou depósito bancário, sem ter em consideração a pessoa e o motivo para o pagamento em numerário e que abrange, em simultâneo, todos os pagamentos em numerário entre pessoas singulares e coletivas?

1) Em caso de resposta afirmativa a esta questão: o artigo 2.º, n.º 1, ponto 3, alínea e), da Diretiva (UE) 2015/849, tendo em conta o considerando 6, bem como os seus artigos 4.º e 5.º, permite que os Estados-Membros prevejam novas limitações gerais para os pagamentos em numerário no território nacional, numa disposição nacional como a que está em causa no processo principal, nos termos da qual os pagamentos em numerário no território nacional, de montante igual ou superior a 10 000 BGN, só podem ser efetuados por transferência ou depósito bancário se o motivo para o pagamento em numerário for «lucros não distribuídos» (dividendos)?

2) Em caso de resposta afirmativa a esta questão: o artigo 2.º, n.º 1, ponto 3, alínea e), da Diretiva (UE) 2015/849, tendo em conta o considerando 6 e o seu artigo 5.º, permite que os Estados-Membros prevejam limitações aos pagamentos em numerário numa disposição nacional, como a que está em causa no processo principal, nos termos da qual os pagamentos no território nacional, de montante igual ou superior a 10 000 BGN, só podem ser efetuados por transferência ou depósito bancário se o limiar for inferior a 10 000 euros?

Terceira questão:

Devem o artigo 58.º, n.º 1, e o artigo 60.º, n.º 4, da Diretiva (UE) 2015/849 ser interpretados, à luz do artigo 49.º, n.º 3, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, no sentido de que se opõem a uma disposição nacional, como a que está em causa no processo principal, que estabelece um montante fixo para as

sanções administrativas por violação das limitações aplicáveis aos pagamentos em numerário e não permite uma apreciação diferenciada que tenha em conta as circunstâncias concretas relevantes?

1) Em caso de resposta no sentido de que o artigo 58.º, n.º 1 e o artigo 60.º, n.º 4, da Diretiva (UE) 2015/849 não se opõem, à luz do artigo 49.º, n.º 3, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, a uma disposição nacional, como a que está em causa no processo principal, que estabelece um montante fixo para as sanções administrativas por violação das limitações aplicáveis aos pagamentos em numerário, devem o artigo 58.º e o artigo 60.º, n.º 4, da Diretiva (UE) 2015/849, tendo em conta o princípio da efetividade e o direito à ação nos termos do artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia ser interpretados no sentido de que se opõem a uma disposição nacional, como a que está em causa no processo principal, que restringe a fiscalização judicial, quando essa disposição não permite ao tribunal, em caso de recurso [contra a sanção aplicada], fixar uma sanção administrativa por violação das limitações aplicáveis aos pagamentos em numerário adequada às circunstâncias concretas relevantes, inferior ao montante mínimo previsto?

Disposições de direito da União e jurisprudência invocadas

Artigo 63.º TFUE; artigo 47.º e artigo 49.º, n.º 3, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia; artigo 1.º da Diretiva 88/361/CEE do Conselho para a execução do artigo 67.º do Tratado; considerandos 6, 22 e 65 e artigos 2.º, 4.º, 5.º, 58.º e 60.º da Diretiva (UE) 2015/849 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de maio de 2015, relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais ou de financiamento do terrorismo, que altera o Regulamento (UE) n.º 648/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, e que revoga a Diretiva 2005/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho e a Diretiva 2006/70/CE da Comissão

Disposições nacionais invocadas

Artigos 113.º, 123.º, 133.º, 135.º a 137.º e 147.º do Targovski zakon (Código Comercial, a seguir «TZ»); artigos 1.º a 3.º, 5.º e 6.º da Zakon za ogranichavane na plashtaniyata v broi (Lei relativa às limitações aos pagamentos em numerário, a seguir «ZOPB»); artigo 27.º, n.ºs 1 e 5, artigo 28.º, alínea a), artigo 63.º, n.º 1, e artigo 83.º da Zakon za administrativnite narusheniya i nakazaniya (Lei relativa às infrações e às sanções administrativas, a seguir «ZANN»); artigo 208.º, artigo 218.º, n.º 2, e artigo 223.º do Administrativno-protsesualen kodeks (Código de Processo Administrativo, a seguir «APK»)

Apresentação sucinta dos factos e do processo principal

- 1 A recorrente é uma sociedade unipessoal de responsabilidade limitada de direito búlgaro com sede em Petrich, Bulgária, que opera no setor grossista. O único sócio e gerente é um cidadão grego residente na Grécia.
- 2 Em 14 de março de 2018, realizou-se uma assembleia geral na sede da sociedade onde foi decidido distribuir dividendos ao único sócio num montante total de 100 000 BGN. O montante referido representa os lucros não distribuídos tributados em sede de imposto sobre as sociedades. Foi decidido proceder ao pagamento em prestações e em numerário da tesouraria da sociedade.
- 3 Em março de 2018, com base nesta decisão, a sociedade pagou ao sócio único o montante de 95 000 BGN, dividido em nove pagamentos de 10 000 BGN cada e um pagamento de 5 000 BGN, em numerário, tendo sido emitidas as correspondentes ordens de pagamento para despesas.
- 4 Um destes pagamentos em numerário, que foi efetuado em 14 de março de 2018 e ascendia a 10 000 BGN, é objeto do processo principal. É indiscutível e pacífico entre as partes e à luz dos factos apurados no processo, que este montante consiste na distribuição de dividendos em execução da deliberação supramencionada da assembleia geral da sociedade.
- 5 Durante uma inspeção tributária à «Ecotex Bulgaria» EOOD, verificou-se que cada um destes pagamentos em numerário no montante de 10 000 BGN constituía uma violação da proibição prevista no artigo 3.º, n.º 1, ponto 1, da ZOPB de efetuar pagamentos em numerário «de um montante igual ou superior a 10 000 BGN» no território nacional.
- 6 A Teritorialna direktsia na Nationalna agentsia za prihodite Sofia (Direção Regional da Administração Central da Agência Nacional das Receitas Públicas de Sófia) indeferiu as reclamações da sociedade baseadas na existência de um «caso de menor gravidade» e aplicou, para cada um desses pagamentos, a sanção pecuniária prevista no artigo 5.º, n.º 1, da ZOPB, no montante de 50% do valor total de cada pagamento que, no caso do pagamento em causa no processo principal, ascende a 5 000 BGN.
- 7 A «Ecotex Bulgaria» EOOD contestou a coima aplicada relativamente ao pagamento em causa no processo principal no Rayonen sad (Tribunal Regional) competente que confirmou a decisão na sua totalidade.
- 8 O Rayonen sad (Tribunal Regional) concluiu que o pagamento em numerário do montante de 10 000 BGN efetuado em 14 de março de 2018, que constituía uma parte dos dividendos distribuídos, constitui uma infração nos termos do artigo 3.º, n.º 1, ponto 1, da ZOPB. Na ausência de uma definição legal do conceito de «pagamento» na aceção da ZOPB, este órgão jurisdicional considerou que se devia entender que este abrange «qualquer operação efetuada com dinheiro», independentemente de se tratar ou não de uma contraprestação.

- 9 No que se refere à sanção pecuniária aplicada, o Rayonen sad (Tribunal Regional) considerou que não existia uma base jurídica para a alterar (reduzir). A título de fundamentação, afirmou que estava vinculado ao montante fixo previsto no artigo 5.º, n.º 1, da ZOPB, nomeadamente 50 % do montante do pagamento em numerário, e à proibição prevista no artigo 27.º, n.º 5, da ZANN, de fixar uma sanção inferior ao montante mínimo estabelecido na norma especial do artigo 5.º, n.º 1, da ZOPB.
- 10 O Rayonen sad (Tribunal Regional) indeferiu o pedido apresentado ao abrigo do artigo 28.º da ZANN, de isenção da responsabilidade penal e administrativa do infrator pela existência de um «caso de menor gravidade», com o fundamento de que a violação nos termos do artigo 3.º, n.º 1, ponto 1, da ZOPB não era diferente da habitual e não era «menos grave».
- 11 A «Ecotex Bulgaria» EOOD recorreu da decisão do Rayonen sad (Tribunal Regional) para o órgão jurisdicional de reenvio, que é chamado a pronunciar-se definitivamente sobre o caso.

Argumentos essenciais das partes no processo principal

- 12 A recorrente alega que o direito a uma participação nos lucros da sociedade (direito a dividendos) não é um negócio jurídico nem um contrato com uma contraprestação e não está abrangido pelo conceito de «pagamento» na aceção do artigo 3.º, n.º 1, ponto 1, da ZOPB.
- 13 Assinala igualmente que o pagamento em numerário do montante de 10 000 BGN efetuado em 14 de março de 2018 excede a limitação prevista no artigo 3.º, n.º 1, ponto 1, da ZOPB apenas em 0,01 BGN, razão pela qual a sanção pecuniária de 50 % do valor total do pagamento prevista no artigo 5.º, n.º 1, da ZOPB – uma sanção de 5 000 BGN no caso vertente – é desproporcionada.
- 14 A recorrida considera que a disposição do artigo 3.º, n.º 1, ponto 1, da ZOPB abrange todos os pagamentos em numerário, incluindo o pagamento de uma parte dos lucros não distribuídos (dividendos), desde que estes não estejam abrangidos por uma das exceções legais previstas no artigo 2.º da ZOPB.
- 15 Salieta ainda que o conceito de «pagamento», na aceção do artigo 3.º, n.º 1, ponto 1, da ZOPB, deve ser entendido como qualquer transação financeira, contratual ou extracontratual, devendo também incluir uma relação jurídica de participação.

Apresentação sucinta da fundamentação do pedido de decisão prejudicial

- 16 A Zakon za ogranichavane na plashtaniyata v broi (Lei relativa às limitações aos pagamentos em numerário, ZOPB) foi adotada como medida de execução da Diretiva 2005/60/CE revogada e é mencionada como um instrumento nacional de

transposição da Diretiva (UE) 2015/849 no n.º 11 da seguinte comunicação: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/NIM/?uri=CELEX:32015L0849>.

- 17 O direito aplicável ao caso em apreço é a disposição do artigo 3.º, n.º 1, ponto 1, da ZOPB que deve ser interpretado de acordo com o espírito e o sentido do respetivo direito da União (v. Acórdão de 10 de abril de 1984, von Colson e Kamann, 14/83, EU:C:1984:153) e, em concreto, à luz do artigo 63.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia e das normas da Diretiva (UE) 2015/849.
- 18 Para dar cumprimento à obrigação de assegurar uma interpretação das disposições nacionais em conformidade com o direito [da União] (v. Acórdãos de 14 de setembro de 2000, Collino e Chiappero, C-343/98, EU:C:2000:441, n.º 23, de 19 de abril de 2007, Farrell, C-356/05, EU:C:2007:229, n.º 40, e de 24 de janeiro de 2012, Dominguez, C-282/10, EU:C:2012:33, n.º 39), os tribunais nacionais, tomando em consideração todo o direito nacional e aplicando os métodos de interpretação reconhecidos pela jurisprudência e pela doutrina, devem fazer tudo o que for da sua competência (v. Acórdãos de 4 de julho de 2006, Adeneler, C-212/04, EU:C:2006:443, n.º 111, e de 24 de janeiro de 2012, Dominguez, C-282/10, EU:C:2012:33, n.º 27).
- 19 Na aceção do direito da União, os movimentos de capitais na sua forma básica constituem uma operação financeira que não é um pagamento proveniente de outra relação económica. O Tribunal de Justiça da União Europeia declarou que, ao contrário dos pagamentos correntes ligados a operações sob a forma de prestação e contraprestação decorrentes de uma operação jurídica, «o movimento de capitais é uma operação financeira que implica essencialmente a colocação ou o investimento do montante em causa e não a remuneração de um serviço» (Acórdão de 31 de janeiro de 1984, Luisi e Carbone, 286/82 e 26/83, EU:C:1984:35, n.º 21).
- 20 Segundo o Tribunal de Justiça, o recebimento de dividendos de ações e lucros de sociedades comerciais constitui uma forma de livre circulação de capitais (Acórdão de 6 de junho de 2000, Verkooijen, C-35/98, EU:C:2000:294). O artigo 63.º, n.º 1, TFUE proíbe todas as restrições aos movimentos de capitais entre Estados-Membros e entre Estados-Membros e países terceiros, incluindo «medidas que são de molde a dissuadir os não residentes de fazerem investimentos num Estado-Membro ou manterem tais investimentos» (v. Acórdãos de 22 de janeiro de 2009, STEKO Industriemontage, C-377/07, EU:C:2009:29, n.º 23 e 24, e de 31 de março de 2011, Schröder, C-450/09, EU:C:2011:198, n.º 30). Importa, por conseguinte, responder à questão de saber se a limitação dos pagamentos em numerário prevista no direito nacional (artigo 3.º, n.º 1, ponto 1, da ZOPB), que devido à sua indeterminação também inclui o pagamento de dividendos, constitui uma restrição dissimulada à livre circulação de capitais e de pagamentos na aceção do artigo 63.º TFUE.

- 21 O objetivo da Diretiva (UE) 2015/849 consiste em prevenir a utilização do sistema financeiro da União para efeitos de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo. Para alcançar os objetivos da diretiva, foi definido um catálogo de profissões e atividades abrangidas pelo seu âmbito de aplicação, podendo os Estados-Membros alargar o seu âmbito de aplicação a outras profissões ou categorias de empresas para além das referidas no artigo 2.º, n.º 1, e introduzir limiares mais baixos, novas limitações gerais para a utilização do numerário e outras disposições mais rigorosas.
- 22 Neste contexto, para apreciar a responsabilidade da sociedade, importa examinar se é admissível uma disposição geral nacional que limita os pagamentos em numerário, independentemente de constituírem uma remuneração de uma contraprestação, e se a limitação ao pagamento em numerário de uma parte dos lucros não distribuídos nos termos do artigo 3.º, n.º 1, ponto 1, da ZOPB é abrangida pelo âmbito de aplicação da Diretiva (UE) 2015/849; caso tal disposição seja admissível, coloca-se a questão de saber se os Estados-Membros podem fixar o limiar para os pagamentos em numerário num montante inferior a 10 000 euros.
- 23 Em caso de resposta afirmativa, há que examinar em que medida uma disposição nacional como a do artigo 5.º, n.º 1, da ZOPB, que prevê, para todas as operações financeiras, uma sanção pecuniária de um montante fixo de «50 % do montante total do pagamento efetuado» para as pessoas coletivas, é admissível tendo em conta a proporcionalidade da sanção prevista no artigo 58.º, n.º 1, e as circunstâncias do artigo 60.º, n.º 4, da Diretiva (UE) 2015/849, e se não constitui, nos termos do artigo 27.º, n.º 5, da ZANN, uma violação do princípio da fiscalização jurisdicional efetiva, tendo em conta a proibição de o tribunal reduzir a sanção para um nível inferior ao nível mínimo previsto no artigo 5.º, n.º 1, da ZOPB.