

Processo C-434/19**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:**

5 de junho de 2019

Órgão jurisdicional de reenvio:

Corte suprema di cassazione (Supremo Tribunal de Cassação, Itália)

Data da decisão de reenvio:

21 de janeiro de 2019

Recorrente e recorrida no recurso subordinado:

Poste Italiane SpA

Recorrida e recorrente no recurso subordinado:

Riscossione Sicilia SpA – Agente riscossione per la provincia di Palermo e delle altre provincie siciliane (Agente do serviço de cobrança da província de Palermo e das outras províncias sicilianas)

Objeto do processo principal

Obrigação de pagar uma contrapartida («comissão») à Poste Italiane spa pelo serviço de gestão da conta corrente postal na qual são lançados os pagamentos dos contribuintes obrigados ao pagamento do imposto municipal sobre imóveis (IMI) – Obrigação do concessionário (Agente) do serviço de cobrança tributária por conta de um município de abertura da referida conta corrente para receber os pagamentos de IMI – Posição exclusiva da Poste Italiane, depois Poste Italiane spa (monopólio legal) – Violação do direito da União – Auxílio de Estado – Determinação unilateral da comissão – Abuso de posição dominante – Pedido de decisão prejudicial para o Tribunal de Justiça pela Corte suprema di cassazione (Supremo Tribunal de Cassação, Itália)

Objeto e fundamento jurídico do pedido de decisão prejudicial

Interpretação do direito da União, nos termos do artigo 267.º TFUE

Questões prejudiciais

- 1) É contrária aos artigos 14.º TFUE (anterior artigo 7.º-D do Tratado, posteriormente artigo 16.º TCE) e 106.º, n.º 2, TFUE (anterior artigo 90.º do Tratado, posteriormente artigo 86.º, n.º 2, TCE) e ao enquadramento no âmbito do serviço de interesse económico geral (SIEG) uma norma como a prevista no artigo 10.º, n.º 3, do Decreto Legislativo n.º 504/1992, em conjugação com o artigo 2.º, n.ºs 18 a 20, da Lei n.º 662/1996, que instituiu e manteve – mesmo depois da privatização dos serviços bancários prestados pela Poste Italiane s.p.a. – uma reserva de atividade (regime de monopólio legal) a favor da Poste Italiane s.p.a. que tem por objeto a gestão do serviço de conta corrente postal para a cobrança do imposto municipal sobre imóveis (IMI), tendo em conta a evolução da legislação estatal em matéria de cobrança de impostos, que, pelo menos a partir de 1997, permite aos contribuintes e também aos sujeitos ativos da obrigação tributária locais recorrer livremente a modalidades de pagamento e cobrança dos impostos (mesmos locais) através do sistema bancário?
- 2) Caso se considere, em resposta à primeira questão, que a instituição do monopólio legal preenche os requisitos do SIEG, é contrário aos artigos 106.º, n.º 2, TFUE (anterior artigo 90.º do Tratado, posteriormente artigo 86.º, n.º 2, TCE) e 107.º, n.º 1.º, TFUE (anterior artigo 92.º do Tratado, posteriormente artigo 87.º TCE), conforme interpretados pelo Tribunal de Justiça no que diz respeito aos requisitos destinados a distinguir uma medida legal — compensatória das obrigações de serviço público — de um auxílio de Estado ilegal (Acórdão do Tribunal de Justiça de 24 de julho de 2003, C-280/00, Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH), um regime como o que resulta do artigo 10.º, n.º 3, do Decreto Legislativo n.º 504/1992, em conjugação com o artigo 2.º, n.ºs 18 a 20, da Lei n.º 662/1996 e com o artigo 3.º, n.º 1, do Decreto do Presidente da República n.º 144/2001, que atribui à Poste Italiane s.p.a. a faculdade de fixar unilateralmente o montante da «comissão» devida pelo concessionário (Agente) pela cobrança do IMI, aplicável a cada operação de gestão efetuada na conta corrente postal do concessionário/Agente, tendo em conta que a Poste Italiane s.p.a., através da deliberação do Conselho de Administração n.º 57/1996, fixou essa comissão em 100 Liras para o período compreendido entre 1 de abril de 1997 e 31 de maio de 2001 e em 0,23 euros para o período posterior a 1 de junho de 2001?
- 3) É contrário ao artigo 102.º, n.º 1, TFUE (anterior artigo 86.º do Tratado, posteriormente artigo 82.º, n.º 1, TCE), conforme interpretado pelo Tribunal de Justiça (v. Acórdãos do Tribunal de Justiça de 13 de dezembro de 1991, C-18/88, GB Inno BM; de 25 de junho de 1998, C-203/96 Chemische Afvaistoffen Dusseldorp BV, e de 17 de maio de 2001, C-340/99, TNT TRACO s.p.a.), um regime normativo como o constituído pelo artigo 2.º, n.ºs 18 a 20, da Lei n.º 662/1996, pelo artigo 3.º, n.º 1, do Decreto do

Presidente da República n.º 144/2001 e pelo artigo 10.º, n.º 3, do Decreto Legislativo n.º 504/1992, por força do qual o concessionário (Agente) está necessariamente sujeito ao pagamento da «comissão», nos termos unilateralmente determinados e/ou alterados pela Poste Italiane s.p.a., de modo que não pode rescindir o contrato de conta corrente postal sem incorrer num incumprimento da obrigação prevista no artigo 10.º, n.º 3, do Decreto Legislativo n.º 504/1992 e, conseqüentemente, da obrigação de cobrança do IMI assumida perante o sujeito ativo da obrigação tributária local?

Disposições e jurisprudência do direito da União invocadas

TFUE: Artigos 14.º, 102.º, primeiro parágrafo, 106.º, n.º 2, 107.º, n.º 1 e 108.º

Acórdãos do Tribunal de Justiça de 13 de dezembro de 1991, C-18/88; de 25 de junho de 1998, C-203/96; de 17 de maio de 2001, C-340/99; de 24 de julho de 2003, C-280/00

Disposições nacionais invocadas

Artigo 10.º, n.º 3, do Decreto Legislativo n.º 504, de 30 de dezembro de 1992

Artigo 2.º, n.ºs 18 a 20, da Lei n.º 662, de 23 de dezembro de 1996

Artigo 3.º, n.º 1, do Decreto do Presidente da República n.º 144, de 14 de março de 2001, bem como

As outras disposições eventualmente citadas no resumo

Exposição sumária dos factos e do processo

- 1 A Poste Italiane s.p.a. é uma sociedade de direito privado de capital maioritariamente público, constituída na sequência do processo de transformação, em primeiro lugar, da Amministrazione autonoma delle Poste e delle Telecomunicazioni (Administração Autónoma dos Correios e das Telecomunicações, Itália) no instituto público económico denominado «Poste Italiane» e, posteriormente, em sociedade anónima, nos termos do Decreto-Lei n.º 487/93. Os seus serviços e atividades foram definidos, progressivamente, com o processo de privatização. Do texto do artigo 2.º, n.º 19, da Lei n.º 662/96 («Os serviços postais e de pagamento para os quais não esteja expressamente previsto pela legislação em vigor um regime de monopólio legal são prestados pela entidade Poste Italiane e pelos outros operadores em condições de livre concorrência [...]») resulta que os outros serviços se encontravam, pelo contrário, reservados exclusivamente à Poste Italiane, com obrigação, além disso, de contabilidade separada (artigo 2.º, n.º 20, da n.º Lei 662/96).

- 2 Na reestruturação das finanças das entidades de base territorial, o Decreto Legislativo n.º 504/92, no seu artigo 10.º n.º 3, previa, como únicas modalidades de pagamento do IMI, ou o «pagamento direto ao concessionário da cobrança na circunscrição a que pertence o município [do imóvel tributado]» ou o pagamento «na correspondente conta corrente postal em nome do referido concessionário». O concessionário estava, por conseguinte, obrigado a abrir uma conta corrente postal para cumprir a obrigação assumida perante o sujeito ativo da obrigação tributária.
- 3 A referida obrigação para efeitos da cobrança do IMI não foi revogada na sequência das reformas legislativas levadas a cabo no âmbito da cobrança fiscal (Decreto do Ministro das Finanças n.º 567/93, Decreto Legislativo n.º 241/97, Decreto Legislativo n.º 300/99, Decreto Legislativo n.º 446/97), todas destinadas a ampliar as modalidades de pagamento dos impostos e outros tributos, incluindo locais (delegação irrevogável aos bancos, pagamento nos balcões do município ou em contas abertas em nome da tesouraria municipal). Apenas em 2011 foi reconhecida expressamente ao concessionário (Agente) da cobrança de impostos locais a faculdade de abrir simplesmente uma conta corrente bancária, em vez de uma conta postal (Decreto-Lei n.º 70/2011).
- 4 Tal como os serviços e as atividades a desenvolver, também os critérios de determinação dos preços dos serviços postais e de pagamento foram alterados no processo de privatização da Amministrazione delle Poste (Administração dos Correios, Itália): foram introduzidos a proibição da prestação de serviços gratuitos em nome da Administração Pública e de entidades públicas (Decreto do Presidente da República n.º 256/89), o redimensionamento da concertação com os ministros competentes (Decreto do Presidente da República n.º 256/89, Decreto-Lei n.º 487/93), a abolição para os serviços em regime de concorrência de «todas as obrigações tarifárias ou sociais [...] bem como [de] todas as formas de vantagens tarifárias» — para ter em conta, em vez disso, com efeitos a partir de 1 de abril de 1997, «as exigências dos clientes e as características da procura, bem como [...] os volumes de tráfego» (artigo 2.º, n.º 20, da Lei n.º 662/96) — e a aplicação de comissões aos titulares das contas correntes (artigo 2.º, n.º 18, da Lei n.º 662/96). Em particular, foi imposta uma comissão por cada operação realizada na gestão das relações de conta corrente postal com os concessionários do serviço de cobrança tributária (deliberação tarifária n.º 57/96 do Conselho de Administração). Por último, o Decreto do Presidente da República n.º 144/2001 introduziu igualmente nas relações com os clientes e na conta corrente postal, como já acontecia com as contas bancárias, a disciplina «contratual, em conformidade com as disposições do codice civile (Código Civil, Itália) e da legislação especial» (artigo 3.º, n.º 1).
- 5 As partes – Poste italiane spa e Riscossione Sicilia spa, Agente riscossione per la provincia di Palermo e delle altre provincie siciliane – estão em desacordo quanto à obrigação de pagamento da comissão em causa relativa ao período compreendido entre 1997 e 2011. O órgão jurisdicional de recurso, reformando parcialmente a sentença de primeira instância, reconheceu o direito da Poste Italiane ao pagamento, apesar de apenas o ter considerado provado para o período

posterior a 1 de junho 2001. O processo encontra-se, agora, pendente na Corte suprema di cassazione (Supremo Tribunal de Cassação, Itália).

Principais argumentos das partes no processo principal

- 6 A Riscossione Sicilia alega a ilegalidade de uma compensação por um serviço de gestão imposto por lei. A necessidade de uma conta corrente postal para cobrar o IMI por conta dos municípios cria uma situação de monopólio legal da Poste Italiane, que beneficia da consequente posição dominante para determinar unilateralmente todas as condições do contrato, incluindo a comissão, e confere-lhe uma vantagem indevida em relação aos outros operadores económicos, na medida em que não desempenha, na realidade, missões de serviço público que justifiquem uma compensação em seu benefício. O auxílio que a Poste Italiane recebe, deste modo, do Estado, não notificado à Comissão, é proibido pelos artigos 107.º e 108.º TFUE, ou, a título subsidiário, pelos artigos 102.º TFUE, 106.º TFUE e 4.º TUE.
- 7 A Poste Italiane alega, em síntese, que: 1) mesmo que efetuado em regime de monopólio legal, o serviço de conta corrente postal não deve ser prestado, apenas por essa razão, a título gratuito; 2) o concessionário pode, em todo o caso, repercutir os encargos da abertura obrigatória da conta nos municípios; 3) a determinação das compensações respeitou os critérios de homogeneidade e de igualdade de tratamento entre os concessionários e, de qualquer forma, os preços estabelecidos nas Condições Económicas dos serviços de conta postal, e 4) a própria legislação fiscal controvertida prevê formas alternativas de pagamento (nomeadamente o pagamento direto ao concessionário).

Exposição sumária da fundamentação do reenvio prejudicial

- 8 O Pleno da Corte suprema di cassazione (Supremo Tribunal de Cassação, Itália) já se pronunciou, recentemente, sobre a obrigação de pagamento da comissão em análise, observando que nenhuma disposição estabelece a gratuidade do serviço de gestão da conta corrente postal destinado à cobrança do IMI, o qual é, por isso, oneroso, apesar de obrigatório, à semelhança do serviço de conta corrente gerido em regime de livre concorrência. A lógica e a justificação dessa reserva de atividade a favor da Poste Italiane residem no objetivo de maximizar a cobrança de impostos através da rede de distribuição das estações de correios, facilmente acessível em todo o território. Este órgão jurisdicional questiona, todavia, à luz da existência da opção pelo sistema bancário introduzida em 2011, a legalidade do monopólio legal da Poste Italiane, perguntando-se se não constitui um auxílio de Estado não notificado.
- 9 O órgão jurisdicional de reenvio parte da análise: 1) da relação de natureza convencional que se mantém entre o município sujeito ativo da obrigação tributária e o concessionário (Agente) da cobrança, que tem por objeto o desenvolvimento de uma atividade económica dirigida à cobrança das receitas

tributárias, que pode ser definida como serviço de interesse económico geral nos termos do artigo 106.º, n.º 2, TFUE, e 2) da relação de natureza privada, inerente à gestão da conta corrente postal, que se estabelece entre o concessionário e a Poste Italiane, em conformidade com o artigo 10.º, n.º 3, do Decreto Legislativo n.º 504/1992.

- 10 Esta última relação difere das relações de conta corrente estabelecidas entre a Poste Italiane e os outros clientes apenas pela limitação da faculdade de escolha do contratante, uma vez que quem exerce o monopólio legal tem a obrigação de contratar com o requerente os seus serviços [artigo 2597.º do código civile (Código Civil, Itália)]. Por outro lado, a Poste Italiane não estabelece nenhuma relação de direito público ou privado de natureza obrigatória com o município sujeito ativo da obrigação tributária. Por conseguinte, uma reserva de atividade em relação aos outros operadores económicos do setor (os bancos que também prestam o serviço de conta corrente) é compatível com o ordenamento da União apenas na medida em que o serviço prestado pela Poste Italiane seja um serviço de interesse económico geral ou em que seja confiada à Poste Italiane uma «missão específica» nos termos dos artigos 14.º TFUE e 106.º TFUE.
- 11 Ora, o órgão jurisdicional de reenvio questiona a legalidade da posição reservada à Poste Italiane, observando, por um lado, que, relativamente ao IMI, falta uma disposição análoga à do artigo 10.º, n.º 3, do Decreto Legislativo n.º 504/92, que regula a cobrança de outros impostos locais e, por outro, em sentido contrário, que desde 1997 se admite também o pagamento de impostos, incluindo os locais, através do sistema bancário.
- 12 Se, no entanto, se enquadrasse o monopólio legal relativo ao serviço de conta corrente postal para a cobrança do IMI na categoria de serviço de interesse económico geral, colocar-se-ia a questão subsequente da legalidade do poder unilateral atribuído à sociedade em situação de monopólio de determinar a comissão devida pelo concessionário. Em primeiro lugar, de facto, a comissão não é determinada de forma clara e transparente, de modo que não exceda o necessário e com base nos custos e nos lucros de uma empresa média gerida de modo eficiente, como se exige na falta de concurso. Em segundo lugar, o titular do monopólio legal é necessariamente induzido a abusar da sua própria posição dominante, na medida em que o concessionário (Agente) não pode rescindir o contrato sem incorrer em incumprimento perante a entidade local adjudicante (contratante).