Downloaded via the EU tax law app / web

Processo C?155/09

Comissão Europeia

contra

República Helénica

«Incumprimento de Estado – Artigos 12.° CE, 18.° CE, 39.° CE e 43.° CE – Artigos 4.°, 28.° e 31.° do Acordo que institui o Espaço Económico Europeu – Legislação fiscal – Condições de isenção do imposto sobre a transmissão na primeira aquisição de um imóvel – Isenção reservada apenas aos residentes no território nacional, bem como aos nacionais de origem grega que não residam nesse território à data da aquisição»

Sumário do acórdão

1. *Cidadania da União Europeia – Direito de circular e permanecer livremente no território dos Estados Membros – Imposto sobre a transmissão de imóveis*

(Artigos 18.° CE, 39.° CE e 43.° CE; Acordo EEE, artigos 28.° e 31.°)

2. *Cidadania da União Europeia – Igualdade de tratamento – Discriminação em razão da nacionalidade – Proibição – Imposto nacional sobre a transmissão de imóveis*

(Artigos 12.° CE, 18.° CE, 39.° CE e 43.° CE; Acordo EEE, artigos 4.°, 28.° e 31.°)

1. Não cumpre as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 18.° CE, 39.° CE e 43.° CE, bem como dos artigos 4.°, 28.° e 31.° do Acordo sobre o Espaço Económico Europeu um Estado?Membro que isenta do imposto sobre a transmissão de imóveis apenas os residentes a título permanente no território nacional, ao passo que os não residentes que tenham intenção de se instalar futuramente nesse território não estão isentos do referido imposto.

Efectivamente, as normas referentes à igualdade de tratamento proíbem não só as discriminações ostensivas baseadas na nacionalidade mas ainda qualquer forma de discriminação dissimulada que, mediante a aplicação de outros critérios de distinção, conduza, na prática, ao mesmo resultado. Ora, É este o caso de uma medida que estabelece uma distinção baseada no critério do domicílio ou da residência, porquanto este implica o risco de produzir efeitos principalmente em detrimento dos nacionais de outros Estados?Membros, uma vez que as pessoas não domiciliadas no território nacional, assim como os não residentes, são na maioria dos casos não nacionais. Essa condição de residência permanente não pode justificar os objectivos, invocados pelo Estado?Membro em causa, que consistem em facilitar a aquisição de uma primeira residência, de prevenir a especulação imobiliária e de apoiar as famílias cujos rendimentos são de nível baixo ou médio e não é necessária para restringir a fraude fiscal e evitar os abusos que consistem em contornar o objectivo da isenção

(cf. n.os 45?46, 59, 63, disp. 1)

2. Não cumpre as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 12.° CE, 18.° CE, 39.° CE e 43.° CE, bem como dos artigos 4.°, 28.° e 31.° do Acordo sobre o Espaço Económico Europeu um Estado?Membro que, aquando da aquisição de uma primeira residência no território desse Estado, isenta, sob certas condições, do imposto sobre a transmissão de imóveis apenas

os nacionais ou as pessoas dessa origem nacional.

Esta diferença de tratamento entre os nacionais e os dos outros Estados?Membros com intenção de se instalarem no Estado?Membro em causa, explicita e unicamente com base na nacionalidade constitui uma discriminação directa proibida pelas referidas disposições. Objectivos que visam a facilitar a aquisição de uma residência pelos emigrantes nacionais do referido Estado?Membro e as pessoas com a mesma origem nacional, bem como encorajar o seu regresso, uma vez que este Estado?Membro sofreu uma forte diminuição da sua população em razão de uma emigração massiva para o estrangeiro e, por outro lado, preservar os laços entre esses emigrados e o seu Estado de origem não são de natureza a demonstrar a existência de circunstâncias objectivas, independentes da nacionalidade das pessoas em causa, susceptíveis de justificar uma discriminação como a que resulta da isenção, na medida em que têm por fundamento a própria nacionalidade dessas pessoas.

(cf. n.os 69?71, 75, disp. 1)

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção)

20 de Janeiro de 2011 (*)

«Incumprimento de Estado – Artigos 12.° CE, 18.° CE, 39.° CE e 43.° CE – Artigos 4.°, 28.° e 31.° do Acordo que institui o Espaço Económico Europeu – Legislação fiscal – Condições de isenção do imposto sobre a transmissão na primeira aquisição de um imóvel – Isenção reservada apenas aos residentes no território nacional, bem como aos nacionais de origem grega que não residam nesse território à data da aquisição»

No processo C?155/09,

que tem por objecto uma acção por incumprimento nos termos do artigo 226.° CE, entrada em 4 de Maio de 2009,

Comissão Europeia, representada por R. Lyal e D. Triantafyllou, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandante,

contra

República Helénica, representada por P. Mylonopoulos e V. Karra, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandada,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção),

composto por: A. Tizzano, presidente de secção, J.?J. Kasel, E. Levits, M. Safjan e M. Berger (relatora), juízes,

advogado?geral: J. Mazák,

secretário: R. ?ere?, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 20 de Maio de 2010,

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

profere o presente

Acórdão

1 Através da sua petição, a Comissão das Comunidades Europeias pede ao Tribunal de Justiça que declare que:

– ao isentar do imposto sobre a transmissão de imóveis (a seguir «imposto») apenas os residentes a título permanente na Grécia, com exclusão dos não residentes que tenham intenção de se instalar futuramente no país; e

– ao isentar do referido imposto, sob certas condições, apenas os nacionais gregos quando da aquisição de uma primeira residência na Grécia, estabelecendo assim uma discriminação expressa em detrimento dos residentes no estrangeiro que não sejam nacionais gregos;

a República Helénica não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 18.° CE, 39.° CE e 43.° CE, lidos à luz do artigo 12.° CE, bem como dos artigos 4.°, 28.° e 31.° do Acordo sobre o Espaço Económico Europeu, de 2 de Maio de 1992 (JO 1994, L 1, p. 3, a seguir «Acordo EEE»), na medida em que esse Estado?Membro impede o exercício das liberdades fundamentais que decorrem das referidas disposições.

Quadro jurídico

Direito da União

2 O artigo 12.°, primeiro parágrafo, CE dispõe:

«No âmbito de aplicação do presente Tratado, e sem prejuízo das suas disposições especiais, é proibida toda e qualquer discriminação em razão da nacionalidade.»

3 O artigo 18.°, n.° 1, CE prevê:

«Qualquer cidadão da União goza do direito de circular e permanecer livremente no território dos Estados?Membros, sem prejuízo das limitações e condições previstas no presente Tratado e nas disposições adoptadas em sua aplicação.»

4 O artigo 39.°, n.os 1 a 3, CE está enunciado como segue:

«1. A livre circulação dos trabalhadores fica assegurada na Comunidade.

2. A livre circulação dos trabalhadores implica a abolição de toda e qualquer discriminação em razão da nacionalidade, entre os trabalhadores dos Estados?Membros, no que diz respeito ao

emprego, à remuneração e demais condições de trabalho.

3. A livre circulação dos trabalhadores compreende, sem prejuízo das limitações justificadas por razões de ordem pública, segurança pública e saúde pública, o direito de:

a) Responder a ofertas de emprego efectivamente feitas;

b) Deslocar?se livremente, para o efeito, no território dos Estados?Membros;

c) Residir num dos Estados?Membros a fim de nele exercer uma actividade laboral, em conformidade com as disposições legislativas, regulamentares e administrativas que regem o emprego dos trabalhadores nacionais;

d) Permanecer no território de um Estado?Membro depois de nele ter exercido uma actividade laboral, nas condições que serão objecto de regulamentos de execução a estabelecer pela Comissão.»

5 Nos termos do artigo 43.° CE:

«No âmbito das disposições seguintes, são proibidas as restrições à liberdade de estabelecimento dos nacionais de um Estado?Membro no território de outro Estado?Membro. Esta proibição abrangerá igualmente as restrições à constituição de agências, sucursais ou filiais pelos nacionais de um Estado?Membro estabelecidos no território de outro Estado?Membro.

A liberdade de estabelecimento compreende tanto o acesso às actividades não assalariadas e o seu exercício, como a constituição e a gestão de empresas e designadamente de sociedades, na acepção do segundo parágrafo do artigo 54.°, nas condições definidas na legislação do país de estabelecimento para os seus próprios nacionais, sem prejuízo do disposto no capítulo relativo aos capitais.»

6 As disposições mencionadas nos n.os 2 a 5 do presente acórdão, com excepção do artigo 18.° CE, são semelhantes às enunciadas nos artigos 4.°, 28.° e 31.° do Acordo EEE.

Legislação nacional

7 O artigo 1.°, n.° 1, da Lei 1078/1980 prevê:

«Os contratos que tenham por objecto a aquisição de um imóvel, na totalidade e em propriedade plena, por uma pessoa casada estão isentos do imposto sobre a transmissão de bens imóveis quando o comprador ou o respectivo cônjuge ou os seus filhos menores não tenham o direito de propriedade plena ou de usufruto ou de habitação sobre outra casa ou outro apartamento que seja suficiente para prover às necessidades de alojamento da sua família, ou o direito de propriedade plena sobre um terreno urbanizável ou sobre uma quota?parte de terreno correspondente à superfície de um edifício que seja suficiente para prover às suas necessidades de alojamento e se situe numa circunscrição territorial administrativa com uma população superior a três mil (3 000) habitantes.»

8 O artigo 1.°, n.° 3, da mesma lei tem a seguinte redacção:

«As disposições do presente artigo não se aplicam aos contratos de transmissão de imóveis a título oneroso, quando o comprador não resida a título permanente na Grécia.

A título excepcional, pode ser concedida uma isenção de imposto aquando da aquisição de uma casa, um apartamento ou um terreno por nacionais gregos ou por pessoas de origem grega que

tenham trabalhado no estrangeiro durante seis (6) meses e estejam inscritos no registo municipal nacional do país, mesmo que não possuam residência permanente na Grécia no momento da aquisição.»

9 O artigo 1.°, n.° 7, da referida lei prevê que a isenção é concedida na condição de o imóvel permanecer na propriedade do comprador durante, pelo menos, cinco anos.

10 Ao abrigo da habilitação conferida pelo artigo 1.°, n.° 12, da Lei 1078/1980, uma Decisão Ministerial de 7 de Abril de 2005 fixou em um ano o período contínuo mínimo de residência exigido a qualquer interessado na Grécia.

Procedimento pré?contencioso

11 Em 6 de Dezembro de 2007, a Comissão enviou à República Helénica uma notificação para cumprir em que sustentava que, ao isentar do imposto, por um lado, apenas os residentes a título permanente na Grécia, com exclusão dos não residentes que tenham intenção de se instalar futuramente nesse Estado?Membro, e, por outro, sob certas condições, apenas os nacionais gregos quando da aquisição de uma primeira residência na Grécia, estabelecendo assim uma discriminação expressa em detrimento dos residentes no estrangeiro que não sejam nacionais gregos, o referido Estado?Membro não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 12.° CE, 18.° CE, 39.° CE e 43.° CE, bem como dos artigos 4.°, 28.° e 31.° do Acordo EEE.

12 Em 13 de Fevereiro de 2008, a República Helénica respondeu à referida notificação rejeitando integralmente as acusações da Comissão.

13 Não tendo ficado convencida por essa resposta, a Comissão enviou, em 23 de Setembro de 2008, um parecer fundamentado à República Helénica, convidando?a a dar cumprimento às suas obrigações no prazo de dois meses a contar da recepção desse parecer. Aquele Estado?Membro respondeu em 21 de Novembro de 2008, reiterando os termos da sua resposta à notificação para cumprir.

14 Não tendo ficado convencida pelas explicações fornecidas pela República Helénica, a Comissão decidiu intentar a presente acção.

Quanto à acção

Quanto à primeira acusação, relativa a uma restrição a certas liberdades fundamentais

Argumentos das partes

15 A Comissão alega, em primeiro lugar, referindo, nomeadamente, o acórdão de 13 de Julho de 1993, Commerzbank (C?330/91, Colect., p. I?4017), que, embora o critério da residência permanente previsto no artigo 1.°, n.° 3, primeiro parágrafo, da Lei 1078/1980 não implique necessariamente um tratamento discriminatório relativamente aos nacionais da União, porquanto se aplica independentemente da nacionalidade dos interessados, não deixa de ser verdade que os residentes permanentes na Grécia são, na sua grande maioria, nacionais gregos, o que pode permitir estabelecer o carácter discriminatório da disposição em causa.

16 A Comissão sustenta a este respeito que a referida disposição exclui do benefício da isenção fiscal os não residentes que comprem na Grécia uma primeira residência destinada à sua instalação futura nesse Estado. Esta diferença de tratamento acarreta, assim, um tratamento discriminatório entre os residentes actuais e futuros.

17 Em segundo lugar, referindo, nomeadamente, os acórdãos de 15 de Setembro de 2005, Comissão/Dinamarca (C?464/02, Colect., p. I?7929), e de 13 de Novembro de 2003, Schiling e Fleck?Schiling (C?209/01, Colect., p. I?13389), a Comissão recorda que a formulação geral do artigo 18.° CE, que estabelece o direito de qualquer cidadão da União circular e permanecer livremente no território dos Estados?Membros, é concretizada nos artigos 39.° CE e 43.° CE. Em seu entender, de acordo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, as disposições do Tratado CE relativas à livre circulação das pessoas visam facilitar aos cidadãos da União o exercício de actividades profissionais de qualquer natureza e opõem?se a medidas que possam desfavorecer as pessoas que desejem exercer uma actividade económica no território de outro Estado?Membro. As disposições que impedem ou dissuadem um cidadão de um Estado?Membro de abandonar o seu país de origem para exercer o direito de livre circulação constituem entraves a essa liberdade, mesmo que se apliquem independentemente da nacionalidade dos trabalhadores em causa. Baseando?se nesta jurisprudência, a Comissão sustenta que é manifesto que a legislação grega em causa é contrária aos artigos 18.° CE, 39.° CE e 43.° CE, pois torna a situação das pessoas que ainda não residem a título permanente nesse Estado?Membro e que desejam instalar?se nele com carácter de permanência menos atraente que a dos residentes permanentes aos quais o benefício fiscal é concedido.

18 A este respeito, a Comissão precisa que existe uma violação dos artigos 39.° CE e 43.° CE quando se trata de pessoas activas. Em contrapartida, o artigo 18.° CE aplica?se directamente às pessoas que não exercem uma actividade económica ou que não têm uma ligação com a Grécia, o que, no caso vertente, diz nomeadamente respeito aos reformados.

19 Segundo o mesmo raciocínio, a Comissão considera que o artigo 1.°, n.os 1 e 3, primeiro parágrafo, da Lei 1078/1980 é contrário aos artigos 28.° e 31.° do Acordo EEE.

20 Quanto à justificação da restrição instituída pelas referidas disposições, a Comissão alega que a mesma não pode ser justificada por nenhum dos objectivos de interesse geral invocados pela República Helénica e que, em qualquer caso, viola o princípio da proporcionalidade.

21 Relativamente ao objectivo de facilitar a aquisição de alojamento pelos residentes e de prevenir a especulação imobiliária nesse contexto, a Comissão sustenta, em primeiro lugar, que este objectivo poderia igualmente ser prosseguido pelas pessoas que adquirem uma primeira residência a fim de se instalarem posteriormente na Grécia. Em segundo lugar, a Comissão alega que a Lei 1078/1980 não prevê a obrigação de o comprador utilizar o imóvel adquirido como residência permanente nem o proíbe de dar esse mesmo imóvel de arrendamento ou de o revender. Ora, não existindo uma obrigação dessa natureza, tal objectivo não pode ser alcançado e não pode, portanto, ser invocado utilmente pela República Helénica.

22 Por outro lado, a Comissão alega que existem mecanismos de controlo menos limitativos para atingir os referidos objectivos, como, por exemplo, o registo junto de uma autoridade grega competente das pessoas que se instalam na Grécia, a sua inscrição no registo fiscal, a verificação das suas declarações fiscais e a concessão, na condição de satisfazerem determinados requisitos, de um tratamento fiscal vantajoso. Um sistema de controlo deste tipo poderia, além disso, ser completado por «declarações sob compromisso de honra». Por consequência, a recusa de conceder essa isenção fiscal às pessoas que ainda não residem a título permanente na Grécia, mas que compram um imóvel nesse Estado?Membro com a intenção de aí se instalarem, vai muito além do que é necessário para alcançar o objectivo que consiste em prevenir a especulação imobiliária na Grécia.

23 A Comissão contesta que, na falta de qualquer informação fiscal relativa ao comprador, seja impossível averiguar, sendo caso disso, a existência de outros imóveis a ele pertencentes na

Grécia, pelo que não se pode considerar que a disposição nacional contestada visa prevenir desvios à lei. A este respeito, alega que, não é mais difícil determinar se as pessoas que acabam de se instalar na Grécia já possuem ou não um imóvel nesse país do que relativamente às pessoas já residentes no território nacional. Uma vez que a declaração fiscal não pode ser considerada um meio de prova muito fiável, nada se opõe a que as autoridades gregas perguntem aos compradores se já são proprietários de um imóvel na Grécia. A este respeito, a Comissão refere a possibilidade de inscrição em registos apropriados, como o registo predial recentemente criado, e a faculdade de instaurar controlos que permitam prevenir os abusos.

24 Por último, a Comissão contesta igualmente o argumento invocado pela República Helénica segundo o qual o direito da União não suprime o direito do legislador nacional de subordinar a concessão de facilidades e de benefícios fiscais a certos critérios. A este respeito, sustenta que o Tratado não proíbe apenas o tratamento discriminatório directo mas também, e em termos mais gerais, as restrições às liberdades fundamentais no domínio da fiscalidade directa. O artigo 1.°, n.° 3, primeiro parágrafo, da Lei 1078/1980 constitui incontestavelmente uma restrição à liberdade de circulação das pessoas, porquanto dissuade as pessoas que vivem noutros Estados?Membros e que são, na sua maioria, nacionais desses Estados, e não nacionais gregos, de se instalar na Grécia.

25 A República Helénica contesta o alegado incumprimento na íntegra, começando por afirmar que, embora seja verdade que tanto o artigo 12.° CE como o artigo 39.° CE proíbem expressamente qualquer discriminação baseada na nacionalidade, resulta do conjunto das disposições adoptadas em diversas intervenções do legislador nacional, bem como da exclusão de qualquer exigência de nacionalidade grega nas condições de concessão da isenção fiscal em causa, que a vontade deste último sempre foi conceder a referida isenção a todas as pessoas singulares com residência permanente na Grécia, independentemente da sua nacionalidade.

26 A este respeito, a República Helénica sublinha que uma circular emitida em 1992, na sequência de um parecer do Conselho de Estado para auxiliar a administração a aplicar correctamente a Lei 1078/1980, precisa bem que as disposições contestadas desta lei se aplicam igualmente aos nacionais dos outros Estados?Membros, exactamente nas mesmas condições que para os cidadãos nacionais. Além disso, nos termos de uma Decisão Ministerial de 21 de Junho de 2004, está previsto que, para beneficiar da referida isenção, a residência permanente e a actividade profissional dos nacionais da União podem ser provadas mediante a apresentação de declarações fiscais, de certidões de organismos de segurança social, de contratos de trabalho, de documentos relativos ao início de uma actividade, de contratos de arrendamento para habitação, etc.

27 Em seguida, no que respeita ao princípio geral da igualdade de tratamento entre os nacionais da União que utilizam o seu direito de livre circulação e os nacionais colocados numa situação comparável, como resulta dos artigos 12.° CE e 18.° CE, a República Helénica tem dúvidas quanto à questão de saber se as restrições impostas em matéria de isenção fiscal aos nacionais da União devem ser comparáveis às que se aplicam aos cidadãos nacionais. Com efeito, segundo esse Estado?Membro, o direito da União não exige, em caso algum, que, para dar cumprimento à obrigação de uma integração total dos nacionais no Estado?Membro de acolhimento, os mesmos sejam isentos do imposto em condições equivalentes às aplicadas aos cidadãos nacionais. A República Helénica precisa que, para beneficiar da isenção do imposto devido em razão da aquisição de uma primeira residência, os cidadãos nacionais devem demonstrar que se encontram reunidas diversas condições e apresentar declarações fiscais. Ora, se fosse posto em prática, o raciocínio da Comissão levaria a que os nacionais dos Estados?Membros diferentes da República Helénica gozassem do mesmo benefício que os nacionais gregos mediante uma simples declaração, o que não pode estar correcto.

28 Por último, no que respeita à justificação do artigo 1.°, n.° 3, primeiro parágrafo, da Lei 1078/1980, a República Helénica precisa que a mesma se aplica apenas à aquisição de uma primeira residência e, portanto, a uma categoria muito restrita de transmissões que satisfazem uma necessidade de interesse geral.

29 Por outro lado, segundo esse Estado?Membro, a referida disposição justifica?se pelo facto de que visa facilitar a aquisição de alojamento pelos particulares e, portanto, apoiar as famílias. Essa disposição inscreve?se num quadro mais geral da política social do Estado, que manifesta assim a sua solicitude relativamente às classes médias e inferiores às quais concede um auxílio ao alojamento, que constitui um benefício fiscal de dimensão social.

30 Além disso, a Decisão Ministerial de 7 de Abril de 2005 fixou em um ano o período contínuo mínimo de residência exigido a qualquer interessado. Este requisito é proporcionado, adaptado e necessário visto tratar?se de uma duração razoável, que permite a um nacional da União conhecer o país, adaptar?se?lhe, bem como ao seu modo de vida, e estudar o mercado com vista à aquisição de um imóvel. Este requisito constitui uma garantia de que o comprador adquire uma primeira residência para a utilizar e não pretende comprar imóveis com um fim lucrativo ou outros. Na falta de critérios mais seguros, o referido período mínimo de residência foi considerado oportuno para restringir a fraude fiscal e prevenir os abusos. Por outro lado, não é suficientemente longo para colocar em dificuldades as pessoas que desejem residir na Grécia ou para as dissuadir de prosseguirem os seus projectos de estabelecimento futuro no território grego.

31 A este respeito, a República Helénica rejeita as consequências que a Comissão retira do facto de não ser imposta ao comprador nenhuma obrigação de utilizar o imóvel adquirido como residência permanente nem, portanto, nenhuma restrição ao respectivo arrendamento ou revenda. No que respeita à revenda, esse Estado?Membro sustenta que essa alegação da Comissão é falsa na medida em que o artigo 1.°, n.° 7, da Lei 1078/1980 prevê que a isenção é concedida na condição de o imóvel permanecer na propriedade do comprador durante, pelo menos, cinco anos. Seguindo uma abordagem realista, o legislador nacional não fixou critérios estritos respeitantes à utilização da primeira residência, tendo em conta o facto de que tanto o centro da actividade económica como a situação familiar do comprador pode evoluir.

32 A República Helénica considera igualmente que as propostas da Comissão respeitantes a mecanismos menos restritivos que permitam alcançar os objectivos visados pela Lei 1078/1980, a saber, uma obrigação de inscrição nos registos municipais ou fiscais ou uma obrigação de declaração fiscal, são ineficazes. Recorda a este respeito que os nacionais da União que se instalem na Grécia não estão obrigados a inscrever?se no município nem a obter um número

fiscal ou a fazer declarações fiscais enquanto não tiverem adquirido um imóvel. Além disso, as vendas imobiliárias ainda não foram integradas no sistema informático do registo predial, uma vez que a implementação deste sistema ainda se encontra num estado embrionário.

33 A República Helénica conclui que a supressão do critério da residência permanente tornaria, assim, muito mais difícil o controlo das condições exigidas para beneficiar da isenção do imposto e teria eventualmente como consequência que as disposições pertinentes seriam contornadas, na medida em que, na inexistência de qualquer dado fiscal relativo ao comprador, seria impossível verificar se o mesmo possui ou não outros imóveis na Grécia.

34 De igual modo, a República Helénica afasta como inapropriada a proposta da Comissão que consiste em exigir uma simples declaração ao comprador a fim de verificar se já não é proprietário de um imóvel na Grécia, uma vez que esta declaração não oferece nenhuma garantia à Administração Fiscal.

35 Por último, a República Helénica alega que, apesar de, no quadro da supressão das discriminações em razão da nacionalidade, as disposições do direito da União imporem restrições ao exercício da competência dos Estados?Membros em matéria fiscal, essas disposições não excluem o poder de o legislador nacional prescrever critérios concretos para efeitos da concessão de benefícios fiscais, nomeadamente quando as isenções fiscais são criadas de acordo com critérios sociais. Referindo?se aos acórdãos Comissão/Dinamarca, já referido, e de 27 de Janeiro de 2000, Graf (C?190/98, Colect., p. I?493), esse Estado?Membro sustenta que mesmo as disposições indistintamente aplicáveis que impedem ou dissuadem um nacional de um Estado?Membro de abandonar o seu Estado de origem para exercer o direito de livre circulação só constituem entraves a esta liberdade se subordinarem o acesso dos trabalhadores ao mercado de trabalho a condições.

36 Na réplica, a Comissão mantém integralmente a argumentação que apresentou na petição inicial.

37 Em contrapartida, a República Helénica considera, na tréplica, que a Comissão não teve em conta os seus argumentos relativos ao alcance social das disposições contestadas da Lei 1078/1980. Considera que a concessão dos benefícios sociais, sem reflexão nem controlo, a todos os cidadãos da União que exercem o seu direito de livre circulação, por um lado, conduziria a um desvio às regulamentações nacionais existentes em matéria social e, por outro, eliminaria a natureza social dos objectivos que essas regulamentações prosseguem, uma vez que a concessão dos referidos benefícios se baseia apenas no facto de as pessoas que exercem o seu direito de livre circulação possuírem a cidadania da União.

38 Assim, referindo?se aos acórdãos de 24 de Fevereiro de 1994, Roks e o. (C?343/92, Colect., p. I?571), e de 1 de Fevereiro de 1996, Posthuma?van Damme e Oztürk (C?280/94, Colect., p. I?179), a República Helénica alega que as práticas nacionais relativas à prossecução de objectivos sociais fazem parte do poder discricionário que os Estados?Membros conservam para definir a respectiva política social no que respeita à natureza e ao alcance da protecção social por eles implementada. Por conseguinte, a República Helénica sustenta que o artigo 1.°, n.os 1 e 3, primeiro parágrafo, da Lei 1078/1980 não é contrário ao direito da União e sublinha que os objectivos prosseguidos por esta disposição não podem ser alcançados através de meios menos restritivos.

Apreciação do Tribunal

39 A título preliminar, deve recordar?se que, segundo jurisprudência assente do Tribunal de Justiça, embora a fiscalidade directa seja da competência dos Estados?Membros, também é

verdade que estes últimos a devem exercer no respeito das disposições do direito da União (v., designadamente, acórdãos de 4 de Março de 2004, Comissão/França, C?334/02, Colect., p. I?2229, n.° 21; de 18 de Janeiro de 2007, Comissão/Suécia, C?104/06, Colect., p. I?671, n.° 12; e de 17 de Janeiro de 2008, Comissão/Alemanha, C?152/05, Colect., p. I?39, n.° 16).

40 Por conseguinte, importa examinar se, como alega a Comissão, o artigo 1.°, n.os 1 e 3, primeiro parágrafo, da Lei 1078/1980 constitui uma restrição às liberdades de circulação das pessoas, consagradas nos artigos 18.° CE, 39.° CE, 43.° CE, bem como nos artigos 4.°, 28.° e 31.° do Acordo EEE.

41 O artigo 18.° CE, que enuncia de modo genérico o direito de qualquer cidadão da União circular e permanecer livremente no território dos Estados?Membros, tem expressão específica nos artigos 39.° CE, no que diz respeito à livre circulação de trabalhadores, e 43.° CE, no que respeita à liberdade de estabelecimento (v. acórdãos de 26 de Outubro de 2006, Comissão/Portugal, C?345/05, Colect., p. I?10633, n.° 13; Comissão/Suécia, já referido, n.° 15; e Comissão/Alemanha, já referido, n.° 18).

42 Consequentemente, cabe examinar, em primeiro lugar, se os artigos 39.° CE e 43.° CE se opõem a uma regulamentação nacional como a constituída pelo artigo 1.°, n.os 1 e 3, primeiro parágrafo, da Lei 1078/1980.

43 A totalidade das disposições do Tratado relativas à livre circulação das pessoas visa facilitar aos nacionais da União o exercício de actividades profissionais de qualquer natureza em todo o território da União e opõe?se às medidas que possam desfavorecer esses nacionais quando desejem exercer uma actividade económica no território de outro Estado?Membro (v. acórdãos, já referidos, Comissão/Dinamarca, n.° 34 e jurisprudência referida; Comissão/Portugal, n.° 15; Comissão/Suécia, n.° 17; e Comissão/Alemanha, n.° 21).

44 No caso vertente, a República Helénica alega que as disposições controvertidas excluem, no que respeita às condições de concessão da isenção do imposto, qualquer exigência de nacionalidade grega, sendo a única condição prescrita a da residência permanente na Grécia.

45 A este respeito, basta recordar que decorre de jurisprudência assente do Tribunal de Justiça que as normas referentes à igualdade de tratamento proíbem não só as discriminações ostensivas baseadas na nacionalidade mas ainda qualquer forma de discriminação dissimulada que, mediante a aplicação de outros critérios de distinção, conduza, na prática, ao mesmo resultado (v., designadamente, acórdãos de 12 de Fevereiro de 1974, Sotgiu, 152/73, Colect., p. 91, n.° 11; Commerzbank, já referido, n.° 14; e de 1 de Outubro de 2009, Gottwald, C?103/08, Colect., p. I?9117, n.° 27).

46 É este o caso, nomeadamente, de uma medida que estabelece uma distinção baseada no critério do domicílio ou da residência, porquanto este implica o risco de produzir efeitos principalmente em detrimento dos nacionais de outros Estados?Membros, uma vez que as pessoas não domiciliadas no território nacional, assim como os não residentes, são na maioria dos casos não nacionais (v., designadamente, acórdãos de 29 de Abril de 1999, Ciola, C?224/97, Colect., p. I?2517, n.° 14; de 16 de Janeiro de 2003, Comissão/Itália, C?388/01, Colect., p. I?721, n.° 14; e Gottwald, já referido, n.° 28).

47 Ora, no caso vertente, o artigo 1.°, n.° 3, primeiro parágrafo, da Lei 1078/1980 baseia?se precisamente nesse tipo de critério, visto que esta disposição reserva o benefício da isenção do imposto apenas aos residentes a título permanente na Grécia. Cabe observar a este respeito que, embora se aplique independentemente da nacionalidade do comprador do imóvel, o critério da residência no território nacional para beneficiar da isenção do imposto comporta o risco de se

aplicar mais particularmente em detrimento das pessoas que não são nacionais gregos. Com efeito, na maioria dos casos, são estas as pessoas que mais frequentemente terão estabelecido a sua residência fora do território grego.

48 Por conseguinte, a referida disposição prejudica as pessoas que não residem na Grécia e compram uma primeira residência tendo em vista a sua instalação futura nesse Estado?Membro, na medida em que não permite a essas pessoas beneficiar da referida isenção do imposto devido quando da aquisição de uma primeira residência, ao passo que as pessoas já residentes na Grécia que compram aí uma primeira residência podem beneficiar da referida isenção.

49 Nestas condições, a disposição acima mencionada tem um efeito dissuasivo relativamente às pessoas não residentes na Grécia e que, ao abrigo do direito da livre circulação decorrente dos artigos 39.° CE e 43.° CE, desejam adquirir uma primeira residência nesse Estado?Membro.

50 Daqui decorre que, ao reservar o benefício da isenção do imposto cobrado quando da aquisição de uma primeira residência às pessoas que residam na Grécia a título permanente, o artigo 1.°, n.os 1 e 3, primeiro parágrafo, da Lei 1078/1980 é susceptível de constituir um entrave à livre circulação dos trabalhadores e à liberdade de estabelecimento, tal como garantidas, respectivamente, pelos artigos 39.° CE e 43.° CE.

51 Resulta, todavia, de jurisprudência assente que as medidas nacionais susceptíveis de criar obstáculos ou de tornar menos atractivo o exercício das liberdades fundamentais garantidas pelo Tratado podem ser admitidas se prosseguirem um objectivo de interesse geral, se forem adequadas a garantir a sua realização e se não ultrapassarem o que é necessário para o atingir (v., designadamente, acórdãos, já referidos, Comissão/Portugal, n.° 24; Comissão/Suécia, n.° 25; e Comissão/Alemanha, n.° 26).

52 A este respeito, a República Helénica alega que a condição de residência permanente se justifica, nomeadamente, pelos objectivos que consistem, por um lado, em facilitar a aquisição da primeira residência por particulares assim como prevenir a especulação imobiliária e, por outro, em restringir a fraude fiscal e prevenir os abusos. Além disso, essa condição inscreve?se no quadro mais geral da política social do Estado?Membro em causa, à luz da qual as práticas nacionais relativas à prossecução de objectivos visados fazem parte do poder discricionário que os Estados?Membros conservam para definir a respectiva política social, no que respeita à natureza e ao alcance da protecção social por eles implementada, sem prejuízo de as suas acções serem proporcionadas ao objectivo prosseguido.

53 Admitindo que estes argumentos podem ser invocados para justificar o entrave à liberdade de circulação das pessoas, há que referir que a condição de residência no território grego imposta pelo artigo 1.°, n.° 3, primeiro parágrafo, da Lei 1078/1980 não permite, em qualquer dos casos, alcançar os objectivos alegadamente prosseguidos por essa lei e, além disso, vai além do necessário para o fazer.

54 Primeiro, no que diz respeito ao carácter apropriado da regulamentação nacional em causa, com efeito, embora a referida disposição se destine a evitar que o comprador de um imóvel retire lucro dele e, portanto, a favorecer a prevenção da especulação, impõe?se concluir que a condição por ela imposta não permite alcançar o objectivo prosseguido na medida em que a Lei 1078/1980 não prevê a obrigação de o comprador de um imóvel o utilizar a título de residência permanente e não o proíbe de dar de arrendamento esse mesmo bem. Na inexistência de uma obrigação dessa natureza, o argumento da República Helénica relativo ao combate à especulação não pode vingar.

55 Esta conclusão é igualmente válida no que respeita ao argumento relativo à política social,

expressamente invocado pela República Helénica, nomeadamente a necessidade de apoiar as classes médias e inferiores. Uma vez que não existe uma obrigação como a mencionada no número precedente, a Lei 1078/1980 não é própria para garantir a realização do referido objectivo na medida em que o benefício fiscal concedido quando da aquisição de uma primeira residência é?o a todas as pessoas que preencham a condição de residência, independentemente de pertencerem ou não a essas classes. Nestas circunstâncias, não se pode presumir que a concessão não selectiva desse benefício fiscal em causa satisfaz o objectivo alegadamente sociopolítico da Lei 1078/1980. Por outro lado, a República Helénica não demonstrou que a isenção do imposto quando da aquisição de uma primeira residência constitui um benefício fiscal de dimensão social que apenas vise as pessoas pertencentes às classes sociais mais desfavorecidas.

56 Segundo, no que diz respeito à apreciação que deve ser levada a cabo acerca do carácter necessário da regulamentação em causa, importa referir que os argumentos invocados pela República Helénica, relativos ao objectivo de restringir a fraude fiscal e evitar os abusos que consistem em contornar o objectivo da isenção, por exemplo, solicitando esse benefício para a aquisição de vários imóveis, não são susceptíveis de demonstrar que as disposições controvertidas são necessárias para atingir esse mesmo objectivo. Em contrapartida, o referido objectivo pode também ser alcançado se os compradores não tiverem residência permanente no território nacional.

57 Com efeito, como alega acertadamente a Comissão, existem mecanismos menos restritivos que permitem às autoridades gregas assegurar?se de que o comprador de um imóvel respeita todas as condições exigidas para beneficiar da isenção do imposto, nomeadamente, verificando se não é proprietário de outro imóvel na Grécia, como a inscrição no registo fiscal ou no registo predial, a exigência de declarações fiscais ou de residência ou a implementação de controlos efectuados pelas autoridades fiscais, completadas por declarações sob juramento dos compradores, uma vez que estes são penalmente responsáveis pelo conteúdo e a exactidão das suas declarações.

58 Daqui decorre que uma regulamentação nacional como a prevista pelo artigo 1.°, n.os 1 e 3, primeiro parágrafo, da Lei 1078/1980 excede o que é necessário para atingir o objectivo prosseguido.

59 Atendendo a estas considerações, há que concluir que a condição de residência permanente prevista no artigo 1.°, n.os 1 e 3, primeiro parágrafo, da Lei 1078/1980, por um lado, não é susceptível de justificar os objectivos que consistem em facilitar a aquisição de uma primeira residência, de prevenir a especulação imobiliária e de apoiar as famílias cujos rendimentos são de nível baixo ou médio e, por outro, não é necessária para restringir a fraude fiscal e evitar os abusos que consistem em contornar o objectivo da isenção, pelo que se deve concluir que esta condição é contrária aos artigos 39.° CE e 43.° CE.

60 Em segundo lugar, quanto às pessoas que não residem na Grécia e não exercem uma actividade económica, esta mesma conclusão impõe?se por identidade de motivos no que respeita à acusação baseada no artigo 18.° CE (v. acórdãos de 5 de Julho de 2007, Comissão/Bélgica, C?522/04, Colect., p. I?5701, n.° 72, e Comissão/Alemanha, já referido, n.° 30).

61 A Comissão alega igualmente que, em razão da existência das referidas disposições, a República Helénica não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 28.° e 31.° do Acordo EEE, relativos, respectivamente, à liberdade de circulação dos trabalhadores e à liberdade de estabelecimento.

62 A este respeito, há que salientar que as normas que proíbem as restrições à liberdade de circulação e à liberdade de estabelecimento, enunciadas nos artigos 28.° e 31.° do Acordo EEE, são idênticas às estabelecidas nos artigos 39.° CE e 43.° CE.

63 Consequentemente, há que concluir que, ao isentar do imposto, em aplicação do artigo 1.°, n.os 1 e 3, primeiro parágrafo, da Lei 1078/1980, apenas os residentes a título permanente no território nacional, ao passo que os não residentes que tenham intenção de se instalar futuramente nesse território não estão isentos do referido imposto, a República Helénica não cumpriu as obrigações que lhe incubem por força dos artigos 18.° CE, 39.° CE e 43.° CE, bem como dos artigos 28.° e 31.° do Acordo EEE.

Quanto à segunda acusação, relativa à discriminação baseada na nacionalidade

Argumentos das partes

64 A Comissão alega que o artigo 1.°, n.° 3, segundo parágrafo, da Lei 1078/1980 estabelece uma discriminação explícita baseada na nacionalidade, porquanto apenas os nacionais gregos e as pessoas de origem grega podem beneficiar da isenção do imposto, e isto mesmo que não preencham a condição geral relativa à residência permanente na Grécia. Uma isenção desta natureza não pode ser, em caso algum, reconhecida aos nacionais dos Estados?Membros diferentes da República Helénica.

65 De acordo com o princípio geral enunciado no artigo 12.°, primeiro parágrafo, CE, qualquer distinção baseada na nacionalidade que constitua um tratamento discriminatório a favor dos nacionais gregos e em detrimento dos nacionais de outros Estados?Membros está expressamente proibida. Assim, os nacionais de outros Estados?Membros que desejem adquirir uma primeira residência na Grécia devem pagar um imposto que não é aplicado às aquisições efectuadas pelos nacionais gregos, o que torna a aquisição de uma primeira residência na Grécia menos atractiva para os estrangeiros e constitui um entrave ao seu estabelecimento nesse Estado?Membro.

66 A República Helénica alega que o estatuto de cidadão grego ou de origem grega como fundamento da isenção da condição de residência permanente na Grécia confirma que a condição essencial para beneficiar da isenção do imposto é o local de residência permanente, que constitui o critério mais objectivo e apropriado possível. A disposição controvertida foi inserida na Lei 1078/1980 na sequência da supressão da isenção fiscal aplicável à importação de divisas e tem por objecto facilitar a aquisição de uma residência pelas pessoas de origem grega e pelos gregos que tenham emigrado, bem como encorajar o seu regresso à Grécia. Atendendo a que a República Helénica faz parte dos Estados que sofreram uma importante baixa de população em razão de uma emigração massiva para o estrangeiro, foi considerado oportuno conceder facilidades, mediante isenções fiscais, a fim de incitar os nacionais gregos estabelecidos no estrangeiro a voltar para a Grécia. Esta excepção específica e pontual serve objectivos evidentes de política social, a fim de preservar os laços existentes entre os gregos estabelecidos fora do território nacional e o seu Estado de origem. Tendo em conta, nomeadamente, a dimensão social da disposição controvertida e o objectivo por ela prosseguido, a restrição criticada pela Comissão não excede os limites do que é proporcionado e aceitável.

Apreciação do Tribunal

67 No que respeita à segunda acusação da Comissão, relativa ao facto de a isenção do imposto apenas ser concedida aos nacionais gregos ou às pessoas de origem grega, impõe?se concluir que o artigo 1.°, n.° 3, segundo parágrafo, da Lei 1078/1980 introduz uma discriminação

baseada no critério da nacionalidade.

68 A este respeito, basta recordar que, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, o princípio da não discriminação, que tem o seu fundamento no artigo 12.° CE ou nos artigos 39.° CE ou 43.° CE, impõe que situações idênticas não sejam tratadas de modo diferente e que situações diferentes não sejam tratadas de maneira igual. Tal tratamento só poderia ser justificado se se baseasse em considerações objectivas, independentes da nacionalidade das pessoas envolvidas e proporcionadas ao objectivo legitimamente prosseguido (v., neste sentido, acórdão de 5 de Junho de 2008, Wood, C?164/07, Colect., p. I?4143, n.° 13 e jurisprudência referida, e de 16 de Dezembro de 2008, Huber, C?524/06, Colect., p. I?9705, n.° 75).

69 No caso vertente, deve referir?se que os nacionais gregos e os dos Estados?Membros diferentes da República Helénica com intenção de se instalar na Grécia se encontram numa situação comparável, no que respeita à aquisição de uma primeira residência nesse Estado?Membro. Ora, nos termos do artigo 1.°, n.° 3, segundo parágrafo, da Lei 1078/1980, o único elemento susceptível de distinguir entre a situação dos nacionais gregos ou de origem grega e a dos nacionais não gregos, relativamente ao direito à isenção do imposto, é a sua nacionalidade. Com efeito, apenas os nacionais gregos ou as pessoas com origem grega beneficiam da referida isenção. Assim, este tratamento diferente, explícito e unicamente baseado na nacionalidade constitui uma discriminação directa.

70 A República Helénica alega que a referida distinção se justifica no caso vertente, nomeadamente, pelos objectivos que visam, por um lado, facilitar a aquisição de uma residência pelos emigrantes gregos e as pessoas de origem grega, bem como encorajar o seu regresso, uma vez que este Estado?Membro sofreu uma forte diminuição da sua população em razão de uma emigração massiva para o estrangeiro. Por outro lado, a isenção prevista na referida disposição justifica?se igualmente por motivos de política social, no sentido de que visa preservar os laços entre os gregos emigrados e o seu Estado de origem.

71 Todavia, estas considerações não permitem demonstrar a existência de circunstâncias objectivas, independentes da nacionalidade das pessoas em causa, susceptíveis de justificar uma discriminação como a que resulta da isenção prevista no artigo 1.°, n.° 3, segundo parágrafo, da Lei 1078/1980, na medida em que têm por fundamento a própria nacionalidade dessas pessoas.

72 Daqui decorre que a diferença de tratamento levada a cabo entre os nacionais gregos ou as pessoas de origem grega e os cidadãos da União que não são nacionais da República Helénica, na medida em que o artigo 1.°, n.° 3, segundo parágrafo, da Lei 1078/1980 exclui estes últimos do benefício da isenção prevista nesta disposição, constitui uma discriminação proibida pelos artigos 12.°, primeiro parágrafo, CE, 39.° CE e 43.° CE.

73 A Comissão alega igualmente que, em razão da existência da referida disposição, a República Helénica também não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 4.°, 28.° e 31.° do Acordo EEE, relativos, respectivamente, à proibição da discriminação em razão da nacionalidade, à liberdade de circulação dos trabalhadores e à liberdade de estabelecimento.

74 A este respeito, importa sublinhar que a proibição da discriminação em razão da nacionalidade, prevista no artigo 4.° do Acordo EEE, assim como as normas que proíbem as restrições à liberdade de circulação e à liberdade de estabelecimento enunciadas nos artigos 28.° e 31.° do referido acordo são idênticas às estabelecidas, respectivamente, nos artigos 12.° CE, 39.° CE e 43.° CE.

75 Consequentemente, deve concluir?se que, ao isentar do imposto, sob certas condições, apenas os nacionais gregos ou as pessoas de origem grega quando da aquisição de uma

primeira residência no território nacional, a República Helénica não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 12.° CE, 39.° CE e 43.° CE, bem como dos artigos 4.°, 28.° e 31.° do Acordo EEE.

Quanto às despesas

76 Por força do artigo 69.°, n.° 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Comissão pedido a condenação da República Helénica e tendo esta sido vencida quanto aos seus fundamentos, há que condená?la nas despesas.

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

1) **A República Helénica:**

– **ao isentar do imposto sobre a transmissão de imóveis, em aplicação do artigo 1.°, n.os 1 e 3, primeiro parágrafo, da Lei 1078/1980, apenas os residentes a título permanente no território nacional, ao passo que os não residentes que tenham intenção de se instalar futuramente nesse território não estão isentos do referido imposto; e**

– **ao isentar do mesmo imposto, sob certas condições, apenas os nacionais gregos ou as pessoas de origem grega quando da aquisição de uma primeira residência no território nacional;**

não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 12.° CE, 18.° CE, 39.° CE e 43.° CE, bem como dos artigos 4.°, 28.° e 31.° do Acordo sobre o Espaço Económico Europeu, de 2 de Maio de 1992.

2) **A República Helénica é condenada nas despesas.**

Assinaturas

* Língua do processo: grego.