



Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
ANTHONY MICHAEL COLLINS
apresentadas em 9 de fevereiro de 2023¹

Processo C-670/21

BA
contra
Finanzamt X

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Finanzgericht Köln (Tribunal Tributário de Colónia, Alemanha)]

«Reenvio prejudicial — Livre circulação de capitais — Artigos 63.º a 65.º TFUE — Imposto sucessório — Bem imóvel situado num país terceiro — Tratamento fiscal favorável de imóveis situados num Estado-Membro ou num Estado do Espaço Económico Europeu — Restrição — Justificação por razões de política social — Política de habitação — Proporcionalidade»

I. Introdução

1. Nas presentes conclusões, respondo ao pedido do Tribunal de Justiça para abordar uma questão nova: podem os Estados-Membros prosseguir objetivos de política social no território da União Europeia, como a promoção de habitação para arrendamento a preços acessíveis, através de medidas que constituam uma restrição à livre circulação de capitais de e para países terceiros?

II. Enquadramento jurídico

A. Acordo EEE

2. O artigo 40.º do Acordo sobre o Espaço Económico Europeu (a seguir «Acordo EEE»), de 2 de maio de 1992², declara que, no âmbito do disposto no mesmo, são proibidas quaisquer restrições entre as Partes Contratantes aos movimentos de capitais pertencentes a pessoas residentes nos Estados-Membros da União Europeia ou nos Estados da Associação Europeia de Comércio Livre (EFTA), e quaisquer discriminações de tratamento em razão da nacionalidade ou da residência das partes, ou do lugar do investimento.

¹ Língua original: inglês.

² JO 1994, L 1, p. 3.

B. Direito alemão

3. O § 1, n.º 1, ponto 1 da Erbschaftsteuer- und Schenkungsteuergesetz (Lei do Imposto sobre as Sucessões e as Doações), de 27 de fevereiro de 1997³, conforme alterada pela Gesetz zur Reform des Erbschaftsteuer- und Bewertungsrechts (Lei de Reforma das Normas em matéria de Imposto sobre as Sucessões e de Avaliação de Bens), de 24 de dezembro de 2008⁴, aplica o imposto sucessório às aquisições por morte.

4. Nos termos do § 2, n.º 1, ponto 1, da Lei do Imposto sobre as Sucessões e as Doações a Obrigação Fiscal constitui-se:

«[...]

1. nos casos referidos no § 1, n.º 1, pontos 1 a 3, em relação à totalidade da herança, quando o falecido à data da morte, o doador à data da doação ou o adquirente à data do facto gerador do imposto, seja residente. Consideram-se residentes:

a) as pessoas singulares com domicílio ou residência habitual na Alemanha,

[...].»

5. Nos termos do § 13c⁵ da Lei do Imposto sobre as Sucessões e as Doações, sob a epígrafe «Regras especiais aplicáveis aos bens imóveis arrendados para fins habitacionais»:

«1) Os bens imóveis referidos no n.º 3 devem ser avaliados em 90 % do seu valor de mercado.

[...]

3) O valor de mercado reduzido aplica-se aos bens imóveis ou às frações desses bens que:

1. sejam arrendados para fins habitacionais;

2. estejam situados na Alemanha, num Estado-Membro da União Europeia ou num Estado-Membro do Espaço Económico Europeu; e

3. não façam parte do património de uma empresa ou de uma exploração agrícola ou florestal na aceção do § 13a.

[...].»

³ BGBl. 1997 I, p. 378.

⁴ BGBl. 2008 I, p. 3018.

⁵ A decisão de reenvio refere o § 13c da Lei do Imposto sobre as Sucessões e as Doações. Essa disposição passou a ser o § 13d da Lei do Imposto sobre as Sucessões e as Doações. V. Gesetz zur Anpassung des Erbschaftsteuer- und Schenkungsteuergesetzes an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (Lei que adapta as Normas em matéria de Imposto sobre as Sucessões e de Avaliação de Bens à Jurisprudência do Tribunal Constitucional Federal), de 4 de novembro de 2016 (BGBl.2016 I, p. 2464).

C. Acordo de dupla tributação entre a Alemanha e o Canadá

6. Em 19 de abril de 2001, a República Federal da Alemanha e o Canadá celebraram um Acordo com o objetivo de evitar a dupla tributação no que respeita aos impostos sobre o rendimento e certos outros impostos, à prevenção da evasão fiscal e à assistência em matéria fiscal (a seguir «Acordo de dupla tributação»)⁶. Nos termos do seu artigo 2.º, o Acordo de dupla tributação não se aplica ao imposto sucessório. Não obstante, o artigo 26.º do mesmo estabelece que:

«1. As autoridades competentes dos Estados Contratantes trocarão as informações pertinentes para a aplicação das disposições do presente acordo ou da legislação nacional dos Estados Contratantes relativas aos impostos abrangidos pelo acordo, desde que a tributação aí prevista não seja contrária ao acordo. A troca de informações não é restringida pelo artigo 1.º

[...]

4. Para efeitos do presente artigo, os impostos abrangidos pelo acordo são, sem prejuízo do disposto no artigo 2.º, todos os impostos aplicados por um Estado Contratante.»

III. Litígio no processo principal, pedido de decisão prejudicial e tramitação do processo no Tribunal de Justiça

7. À data da sua morte em 2016, A era residente na Alemanha. Legou ao seu filho, BA, que também residia na Alemanha, uma quota de um imóvel situado no Canadá e arrendado para fins habitacionais.

8. Por Decisão de 17 de julho de 2017, o Finanzamt X (Serviço de Finanças X, Alemanha) liquidou imposto sucessório sobre esse bem.

9. Em conformidade com o § 13c, n.º 1, da Lei do Imposto sobre as Sucessões e as Doações, em 19 de março de 2018, BA procurou alterar a liquidação do imposto sucessório, de modo que o bem imóvel situado no Canadá fosse tributado a 90 % do seu valor de mercado. BA alegou que o imóvel cumpria todos os requisitos estabelecidos na referida disposição, salvo no tocante à sua localização, e que a Lei do Imposto sobre as Sucessões e as Doações, ao exigir que o imóvel estivesse situado na Alemanha, noutro Estado-Membro ou num Estado do EEE para beneficiar da vantagem fiscal prevista no n.º 1 do § 13c, viola a livre circulação de capitais entre Estados-Membros e países terceiros, consagrada no artigo 63.º TFUE.

10. Por Decisão de 25 de abril de 2018, o Serviço de Finanças X indeferiu o pedido de BA. BA apresentou uma reclamação graciosa dessa decisão. O Serviço de Finanças X indeferiu a sua reclamação em 23 de abril de 2019, considerando que o tratamento favorável para efeitos de imposto sucessório sobre bens imóveis arrendados para fins habitacionais e situados num Estado-Membro ou num Estado do EEE não é contrário ao artigo 63.º TFUE. Em 24 de maio de 2019, BA interpôs no Finanzgericht Köln (Tribunal Tributário de Colónia, Alemanha) um recurso de anulação da decisão de indeferimento da sua reclamação.

11. Na sua decisão de reenvio, esse órgão jurisdicional exprime dúvidas quanto à compatibilidade das disposições pertinentes da Lei do Imposto sobre as Sucessões e as Doações com o artigo 63.º TFUE. O imóvel em questão cumpre todos os requisitos previstos na legislação

⁶ BGBl. 2002 II, p. 670.

nacional que lhe permitiriam beneficiar da redução de 10 % da base tributável, salvo localização num Estado fora do EEE. De acordo com a jurisprudência, a transmissão do património (incluindo os bens imóveis) de uma pessoa falecida para uma ou mais pessoas constitui um movimento de capitais para efeitos do artigo 63.º TFUE⁷. O Finanzgericht Köln (Tribunal Tributário de Colónia) observa que as restrições à livre circulação de capitais compreendem as que são de molde a dissuadir as pessoas residentes num Estado-Membro de fazerem investimentos noutros Estados⁸, incluindo países terceiros. O Finanzgericht Köln (Tribunal Tributário de Colónia) também tem dúvidas sobre a possibilidade de essa restrição à livre circulação de capitais ser justificada pela cláusula de *standstill* do artigo 64.º TFUE, pelos motivos justificativos enumerados no artigo 65.º TFUE ou por qualquer razão imperiosa de interesse geral. O órgão jurisdicional de reenvio considera que a cláusula de *standstill* é inaplicável porque o benefício fiscal em causa foi introduzido em 2008. Independentemente de estar situado num Estado-Membro, num Estado do EEE ou num país terceiro, um imóvel arrendado para fins habitacionais está na mesma situação para efeitos da aplicação do artigo 65.º, n.º 1, alínea a), TFUE. Por último, o Finanzgericht Köln observa que não parece existir nenhuma razão imperiosa de interesse geral capaz de justificar essa restrição.

12. Nestas circunstâncias, o Finanzgericht Köln (Tribunal Tributário de Colónia) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«Devem os artigos 63.º, n.º 1, 64.º e 65.º TFUE ser interpretados no sentido de que se opõem a uma regulamentação nacional de um Estado-Membro em matéria de cobrança do imposto sucessório que, para efeitos do cálculo do imposto sucessório, prevê que um imóvel privado, situado num país terceiro (neste caso, o Canadá) e arrendado para fins habitacionais é tido em conta pelo seu valor integral, ao passo que um imóvel privado situado no território nacional, num Estado-Membro da União Europeia ou num Estado parte no Acordo sobre o Espaço Económico Europeu e arrendado para fins habitacionais é tido em conta por apenas 90 % do seu valor para efeitos do cálculo do imposto sucessório?»

13. O Governo alemão e a Comissão Europeia apresentaram observações escritas. Na audiência de 17 de novembro de 2022, BA, o Governo alemão e a Comissão apresentaram observações orais e responderam às questões do Tribunal de Justiça.

14. Em conformidade com o pedido do Tribunal de Justiça, as presentes conclusões examinam se os Estados-Membros podem justificar restrições à livre circulação de capitais de e para países terceiros invocando razões imperiosas de interesse geral.

IV. Apreciação

A. Argumentos das partes

15. O artigo 63.º TFUE aplica-se aos fluxos de capitais entre os Estados-Membros e países terceiros. Uma vez que é utilizada uma base mais elevada para calcular o imposto sucessório devido relativamente a bens imóveis situados num país terceiro, BA, o Governo alemão e a

⁷ Acórdãos de 15 de outubro de 2009, Busley e Cibrian Fernandez (C-35/08, EU:C:2009:625, n.º 18) e de 17 de outubro de 2013, Welte (C-181/12, EU:C:2013:662, n.º 20).

⁸ Acórdão de 22 de janeiro de 2009, STEKO Industriemontage (C-377/07, EU:C:2009:29, n.º 23).

Comissão concordam que as regras nacionais em causa no processo perante o órgão jurisdicional de reenvio restringem a livre circulação de capitais na aceção do artigo 63.º TFUE. Discordam quanto à possibilidade de essa restrição ser justificada por uma razão imperiosa de interesse geral.

16. Na audiência, BA argumentou que a legislação alemã aplicável não promove a oferta de habitação para arrendamento a preços acessíveis, uma vez que o benefício fiscal se aplica a todos os imóveis, independentemente do seu valor. Não há razão para que os bens situados em países terceiros não devam beneficiar dessa vantagem fiscal.

17. O Governo alemão salientou que o processo principal respeita à livre circulação de capitais entre Estados-Membros e países terceiros, por oposição à livre circulação de capitais entre Estados do EEE. Ao avaliar a existência de uma razão imperiosa de interesse geral, deve ser tido em conta o maior grau de integração jurídica entre os Estados-Membros. Uma restrição à livre circulação de capitais de ou para países terceiros pode assim ser justificada por razões que não justificariam uma restrição à livre circulação de capitais entre Estados-Membros.

18. O Governo alemão observou na audiência que, nas principais cidades alemãs, quatro em cada dez famílias gastam mais de 30 % do seu rendimento disponível com a renda. Existe um problema semelhante noutros Estados-Membros, o que é motivo de preocupação para as respetivas autoridades públicas. Conforme resulta do projeto da lei de reforma das normas em matéria de imposto sobre as sucessões e de avaliação de bens, o legislador alemão adotou o § 13c para a prossecução de um objetivo de interesse geral, nomeadamente o de aumentar a oferta de imóveis para utilização residencial, cujos proprietários são pessoas singulares, para reduzir a concentração de imóveis com fins habitacionais nas mãos de grupos de investidores⁹. O Governo alemão salienta que os grupos de investidores, ao contrário das pessoas singulares, não estão sujeitos ao imposto sucessório. O benefício fiscal destina-se a reduzir a pressão sobre as pessoas singulares que herdaram imóveis arrendados para uso habitacional no sentido de os venderem para pagar o imposto, mantendo assim a sua utilização para esse fim.

19. O Governo alemão alega que o reforço da concorrência no mercado da oferta de habitação para arrendamento contribui para a oferta e o financiamento de habitação a preços acessíveis, o que pode constituir uma razão imperiosa de interesse geral¹⁰. Facilitar o acesso à habitação a preços acessíveis é um objetivo de política europeia, razão pela qual a legislação alemã aplicável estendeu o benefício fiscal em questão aos bens imóveis situados no EEE. Nem o Governo alemão, nem a União Europeia nem o EEE são responsáveis pela promoção da oferta de habitações a preços acessíveis em países terceiros. É impraticável avaliar a necessidade de habitação social em países terceiros, pois isso exigiria um nível muito elevado de cooperação com esses países. A extensão do benefício fiscal a bens situados em países terceiros aumentaria igualmente o custo dessa medida para o erário público sem gerar nenhum benefício adicional para a população da União Europeia ou do EEE. Limitar o benefício da vantagem fiscal a bens imóveis arrendados situados na União Europeia ou no EEE incentiva o investimento nesses bens e, por conseguinte, contribui para a realização do objetivo social prosseguido. O Governo alemão considera que pode «traçar uma linha divisória», excluindo os bens situados em países terceiros do benefício da vantagem fiscal.

⁹ V. Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Erbschaftsteuer- und Bewertungsrechts (projeto de lei de reforma das normas em matéria de imposto sobre as sucessões e de avaliação de bens), 16/7918, de 28 de janeiro de 2008, p. 25 e 36.

¹⁰ Acórdão de 1 de outubro de 2009, *Woningstichting Sint Servatius* (C-567/07, EU:C:2009:593, n.º 30).

20. O Governo alemão alega que a restrição à concessão do benefício fiscal é proporcionada, uma vez que é adequada para alcançar o objetivo prosseguido e não excede o que é necessário para o alcançar. Neste contexto, observa que a concessão do benefício fiscal depende da localização do imóvel e não da residência da pessoa falecida ou dos seus herdeiros.

21. O Governo alemão justifica igualmente a restrição à concessão do benefício fiscal com a necessidade de proteger a eficácia dos controlos fiscais. Na falta de mecanismos de troca de informações com países terceiros, as autoridades alemãs não podem verificar se um imóvel está arrendado para uso habitacional. Na audiência o Governo alemão aceitou, porém, que o Acordo de dupla tributação permite que as autoridades alemãs solicitem informações pertinentes às autoridades canadianas com o objetivo de aumentar as liquidações de imposto sucessório.

22. A Comissão considera que nenhuma razão imperiosa de interesse geral pode justificar a restrição em causa no processo principal.

23. No que diz respeito à promoção da habitação para arrendamento a preços acessíveis, a Comissão argumentou nas suas observações escritas que não há prova que demonstre que os imóveis situados em países terceiros, como o Canadá, não se encontram numa situação comparável à dos imóveis situados na Alemanha, na União Europeia ou no EEE. Em resposta às perguntas do Tribunal de Justiça na audiência, a Comissão admitiu que a promoção de habitação para arrendamento a preços acessíveis pode constituir uma justificação válida para uma restrição à livre circulação de capitais entre Estados-Membros ou Estados do EEE e países terceiros, independentemente da existência de uma necessidade comparável nesses países terceiros. No entanto, cabe ao Governo alemão demonstrar que a sua legislação prossegue validamente um objetivo de política social e que é proporcionada. Nesse aspeto, a legislação alemã suscita pelo menos duas questões. Primeiro, uma pessoa que herde um imóvel arrendado para fins habitacionais pode obter o benefício da vantagem fiscal e depois vendê-lo a um investidor institucional. Em segundo lugar, o benefício fiscal aplica-se a todos os bens imóveis, incluindo os de luxo.

24. A Comissão alega ainda que a restrição em questão não pode ser justificada pela eficácia dos controlos fiscais, uma vez que o benefício fiscal não está disponível para imóveis situados em qualquer país terceiro, independentemente de a República Federal da Alemanha ter celebrado um acordo de intercâmbio de informações com esse país, como fez com o Canadá.

B. Princípios gerais

25. Por força do artigo 63.º, n.º 1, TFUE, a livre circulação de capitais aplica-se tanto aos fluxos de capitais entre Estados-Membros como entre Estados-Membros e países terceiros, sem nenhuma condição de reciprocidade¹¹. Esta característica distingue a livre circulação de capitais de todas as outras liberdades do mercado interno, uma vez que estas se aplicam exclusivamente no território dos Estados-Membros¹².

¹¹ V., neste sentido, Acórdão de 10 de fevereiro de 2011, Haribo Lakritzen Hans Riegel e Österreichische Salinen (C-436/08 e C-437/08, EU:C:2011:61, n.ºs 127 e 128).

¹² Existe um debate atual sobre o benefício económico da liberalização total dos movimentos de capitais em relação a países terceiros. Uma visão muito sucinta das duas escolas de pensamento opostas é apresentada em Antonaki, I., *Capital, Market and the State. Reconciling Free Movement of Capital with Public Interest Objectives*, Brill Nijhoff, Leiden, 2022, pp. 11-16. V. também Stiglitz, J., *Capital Market Liberalization, Economic Growth and Instability*, World Development, Vol. 28, Edição 6, 2000, pp. 1075-1086; Alesina, A., Grilli, V., e Milsei-Ferretti, G. M. «The Political Economy of Capital Controls», in Leiderman, L. e Razin, A (eds.), *Capital Mobility: The Impact on Consumption, Investment and Growth*, Cambridge University Press, 1994, p. 380.

26. Tornar a concessão de uma vantagem na liquidação do imposto sucessório subordinada à localização de um bem no território de um Estado-Membro ou de um Estado do EEE é uma restrição à livre circulação de capitais que o artigo 63.º, n.º 1, TFUE em princípio proíbe¹³. O tratamento fiscal favorável de bens imóveis localizados em Estados-Membros ou em Estados do EEE pode desencorajar o investimento nessa classe de ativos quando localizados em países terceiros.

27. De acordo com a jurisprudência constante, o conceito de restrição à livre circulação de capitais deve ser interpretado da mesma forma no que respeita às transações entre os Estados-Membros, de e para os Estados do EEE¹⁴, e entre os Estados-Membros e países terceiros¹⁵.

28. Além dos motivos de justificação enumerados no Tratado, as restrições à livre circulação de capitais podem ser admitidas quando justificadas por uma razão imperiosa de interesse geral, desde que respeitem o princípio da proporcionalidade¹⁶.

29. A possibilidade de invocar razões imperiosas de interesse geral só existe desde que não exista nenhuma disposição de harmonização da UE para assegurar a proteção desses interesses. Não havendo essas disposições de harmonização, compete, em princípio, aos Estados-Membros decidir do nível de proteção a que pretendem assegurar a proteção de tais interesses e o modo como esse nível deve ser alcançado. Tais disposições devem permanecer dentro dos limites estabelecidos pelo Tratado e ser proporcionadas¹⁷.

30. Por uma questão de princípio, os Estados-Membros podem invocar razões imperiosas de interesse geral para justificar restrições aos movimentos de capitais com países terceiros. Estas razões podem incluir a garantia da eficácia dos controlos fiscais e o combate à evasão fiscal¹⁸, a prevenção de expedientes puramente artificiais¹⁹ e a preservação tanto da coerência dos sistemas fiscais²⁰ como de uma repartição equilibrada do poder tributário nas relações entre os Estados-Membros e países terceiros²¹. Embora o Tribunal de Justiça tenha frequentemente rejeitado as justificações avançadas em apoio de tais restrições, em alguns casos aceitou

¹³ V., por analogia, Acórdãos de 22 de novembro de 2018, Huijbrechts (C-679/17, EU:C:2018:940, n.º 19) e de 17 de janeiro de 2008, Jäger (C-256/06, EU:C:2008:20, n.º 35).

¹⁴ V., neste sentido, Acórdãos de 19 de novembro de 2009, Comissão/Itália (C-540/07, EU:C:2009:717, n.º 66) e de 5 de maio de 2011, Comissão/Portugal (C-267/09, EU:C:2011:273, n.º 51).

¹⁵ V., neste sentido, Acórdão de 18 de dezembro de 2007, A (C-101/05, EU:C:2007:804, n.ºs 28 e 31).

¹⁶ Esse princípio exige que as restrições sejam adequadas para atingir os objetivos prosseguidos e que não vão além do que é necessário para atingir esses objetivos. V., neste sentido, Acórdãos de 13 de maio de 2003, Comissão/Espanha (C-463/00, EU:C:2003:272, n.º 68) e de 22 de novembro de 2018, Huijbrechts (C-679/17, EU:C:2018:940, n.º 30 e jurisprudência referida).

¹⁷ Acórdão de 28 de setembro de 2006, Comissão/Países Baixos (C-282/04 e C-283/04, EU:C:2006:608, n.ºs 32 e 33).

¹⁸ Acórdãos de 12 de dezembro de 2006, Test Claimants in the FII Group Litigation (C-446/04, EU:C:2006:774, n.º 172); de 18 de dezembro de 2007, A (C-101/05, EU:C:2007:804, n.º 55); de 10 de fevereiro de 2011, Haribo Lakritzen Hans Riegel e Österreichische Salinen (C-436/08 e C-437/08, EU:C:2011:61, n.º 69); de 5 de maio de 2011, Comissão/Portugal (C-267/09, EU:C:2011:273, n.º 42); de 17 de outubro de 2013, Welte (C-181/12, EU:C:2013:662, n.º 63); de 10 de abril de 2014, Emerging Markets Series of DFA Investment Trust Company (C-190/12, EU:C:2014:249, n.º 71) e de 26 de fevereiro de 2019, X (Sociedades intermediárias estabelecidas em países terceiros) (C-135/17, EU:C:2019:136, n.ºs 73 e 74).

¹⁹ Acórdão de 26 de fevereiro de 2019, X (Sociedades intermediárias estabelecidas em países terceiros) (C-135/17, EU:C:2019:136, n.ºs 81 e 84).

²⁰ Acórdãos de 17 de outubro de 2013, Welte (C-181/12, EU:C:2013:662, n.º 59) e de 10 de abril de 2014, Emerging Markets Series of DFA Investment Trust Company (C-190/12, EU:C:2014:249, n.º 91 e 92).

²¹ Acórdãos de 10 de fevereiro de 2011, Haribo Lakritzen Hans Riegel and Österreichische Salinen (C-436/08 e C-437/08, EU:C:2011:61, n.ºs 118 e 121); de 10 de abril de 2014, Emerging Markets Series of DFA Investment Trust Company (C-190/12, EU:C:2014:249, n.º 98) e de 26 de fevereiro de 2019, X (Sociedades intermediárias estabelecidas em países terceiros) (C-135/17, EU:C:2019:136, n.º 72).

justificações para restrições aos movimentos de capitais entre Estados-Membros e países terceiros em circunstâncias em que não teria aceitado restrições a movimentos equivalentes entre Estados-Membros²².

31. Esta abordagem é explicada pelo facto de os fluxos de capitais de ou para países terceiros terem lugar num contexto jurídico diferente dos fluxos de capitais entre os Estados-Membros²³, ou dentro do EEE²⁴. Devido ao grau de integração jurídica entre os Estados-Membros, a tributação das atividades económicas transfronteiras entre os Estados-Membros nem sempre é comparável com a tributação de atividades semelhantes entre esses Estados e países terceiros. O facto de a livre circulação de capitais de e para países terceiros ocorrer num contexto jurídico diferente também explica por que razão os artigos 64.º, 65.º, n.º 4, e 66.º TFUE estabelecem que os Estados-Membros podem adotar derrogações específicas à livre circulação de capitais entre esses Estados e países terceiros. Este contexto jurídico diferente tem consequências para a invocação pelos Estados-Membros de razões imperiosas de interesse geral. Um Estado-Membro pode, em princípio, ser capaz de demonstrar que uma restrição aos movimentos de capitais com destino a países terceiros ou deles provenientes é justificada por uma razão que não justifique necessariamente uma restrição aos movimentos de capitais entre Estados-Membros²⁵.

C. *Análise*

32. No caso vertente, o Governo alemão apresenta duas razões imperiosas de interesse geral para justificar as restrições que a sua legislação impõe: a promoção da habitação para arrendamento a preços acessíveis como objetivo de política social e a eficácia dos controlos fiscais.

33. No que respeita ao primeiro motivo de justificação, o Tribunal de Justiça aceita justificações de política social como razões imperiosas de interesse geral no contexto da livre circulação de capitais entre Estados-Membros. No seu Acórdão Jäger, o Tribunal de Justiça analisou a justificação do Governo alemão relativamente à legislação em matéria de imposto sucessório que concedia à avaliação de terras agrícolas e florestais localizadas na Alemanha um tratamento mais favorável em comparação com bens semelhantes localizados noutro Estado-Membro. Tendo verificado que o tratamento mais favorável dos bens situados no território nacional constituía uma restrição à livre circulação de capitais²⁶, o Tribunal de Justiça considerou que a função social das terras agrícolas e florestais, incluindo a manutenção do emprego nos casos em que tais terras eram herdadas, constituía uma razão imperiosa de interesse geral²⁷. O Tribunal de Justiça

²² V., por exemplo, Acórdãos de 27 de janeiro de 2009, Persche (C-318/07, EU:C:2009:33, n.ºs 66 a 70), de 19 de novembro de 2009, Comissão/Itália (C-540/07, EU:C:2009:717, n.ºs 64, 72 e 73) e de 5 de maio de 2011, Comissão/Portugal (C-267/09, EU:C:2011:273, n.ºs 46, 57 e 58). V. também Acórdãos de 18 de dezembro de 2007, A (C-101/05, EU:C:2007:804, n.ºs 60 a 66), de 10 de abril de 2014, Emerging Markets Series of DFA Investment Trust Company (C-190/12, EU:C:2014:249, n.ºs 85 a 88) e de 26 de fevereiro de 2019, X (Sociedades intermediárias estabelecidas em países terceiros) (C-135/17, EU:C:2019:136, n.ºs 94 e 95). Estes acórdãos referem que cabe aos órgãos jurisdicionais de reenvio determinar, à luz das circunstâncias de cada caso, se as restrições à livre circulação de capitais são justificadas, designadamente por referência à eficácia dos controlos fiscais.

²³ Acórdão de 18 de dezembro de 2007, A (C-101/05, EU:C:2007:804, n.º 36).

²⁴ Acórdãos de 19 de novembro de 2009, Comissão/Itália (C-540/07, EU:C:2009:717, n.º 69) e de 5 de maio de 2011, Comissão/Portugal (C-267/09, EU:C:2011:273, n.º 54).

²⁵ Acórdãos de 12 de dezembro de 2006, Test Claimants in the FII Group Litigation (C-446/04, EU:C:2006:774, n.ºs 170 e 171) e de 18 de dezembro de 2007, A (C-101/05, EU:C:2007:804, n.º 37). A doutrina observou que o aspeto extra-UE da livre circulação de capitais, sobretudo os motivos de justificação, está significativamente pouco explorado. V. Snell, J., «Free movement of capital: evolution as a non-linear process», in Craig, P e de Búrca G. (eds.), *The Evolution of EU Law*, Oxford University Press, Oxford, 2021, pp. 597-607.

²⁶ Acórdão de 17 de janeiro de 2008, Jäger (C-256/06, EU:C:2008:20, n.º 35).

²⁷ *Ibidem*, n.ºs 47 e 50.

concluiu, porém, que essa restrição era injustificada porque não existiam provas de que o objetivo social prosseguido não fosse igualmente digno de proteção noutros Estados-Membros²⁸.

34. No seu acórdão *Woningstichting Sint Servatius*, o Tribunal de Justiça examinou um regime de habitação social nos Países Baixos que recusou autorizar um investimento num projeto experimental localizado na Bélgica, perto da fronteira dos Países Baixos. A obrigação de autorização prévia e a sua recusa foram ambas consideradas restrições à livre circulação de capitais²⁹. O Tribunal de Justiça observou que o objetivo do regime de habitação pública era garantir uma oferta de habitação suficiente às pessoas de fracos rendimentos residentes nos Países Baixos³⁰ e sustentou que as exigências relacionadas com a política da habitação social podem constituir razões imperiosas de interesse geral³¹. Quanto ao princípio da proporcionalidade, a exigência de autorização prévia poderia ser necessária e adequada para atingir esse objetivo de política de habitação social³². No entanto, o Tribunal de Justiça criticou o regime de autorização prévia, uma vez que não se baseava em critérios objetivos, não discriminatórios e conhecidos antecipadamente, circunscrevendo assim o exercício do poder de apreciação das autoridades nacionais. A restrição à livre circulação de capitais era injustificada porque o único critério era que o projeto fosse realizado «no interesse da habitação social nos Países Baixos»³³.

35. O Tribunal de Justiça também examinou a aplicação dos objetivos da política de habitação dos Estados-Membros no seu acórdão *Busley e Cibrián Fernández*. A legislação alemã concedia um tratamento fiscal mais favorável aos rendimentos obtidos com o arrendamento de imóveis situados na Alemanha do que aos rendimentos obtidos com o arrendamento de imóveis situados noutros Estados-Membros, o que constituía uma restrição à livre circulação de capitais³⁴. O Tribunal de Justiça admitiu que o objetivo de política social prosseguido pela legislação nacional, nomeadamente o incentivo à construção de habitações para arrendamento no intuito de satisfazer as necessidades da população alemã, era suscetível de constituir uma razão imperiosa de interesse geral. No entanto, concluiu que a legislação nacional não respeitava o princípio da proporcionalidade, uma vez que se aplicava a todos os imóveis para arrendamento, incluindo os de luxo, e não visava os locais onde era mais acentuada a penúria de tais habitações³⁵.

36. Daqui resulta que, em princípio, um Estado-Membro pode invocar objetivos de política social, como a promoção da oferta de habitação a preços acessíveis, como razões imperiosas de interesse geral para justificar uma restrição à livre circulação de capitais entre os Estados-Membros. Neste contexto, o preâmbulo do Tratado da União Europeia declara a determinação dos Estados-Membros para promover o progresso social dos seus povos. O seu artigo 3.º, n.º 3, atribui à União Europeia, entre outras, a tarefa de promover a coesão social e a solidariedade entre os Estados-Membros. Do mesmo modo, o artigo 151.º TFUE, no âmbito do Título X, relativo à «Política social», estabelece como objetivo da União Europeia e dos seus Estados-Membros assegurar uma proteção social adequada. É difícil conceber de que modo os Estados-Membros poderiam concluir essa tarefa sem terem o direito de prosseguir políticas a nível nacional com vista à promoção da coesão social e da solidariedade.

²⁸ *Ibidem*, n.º 52.

²⁹ Acórdão de 1 de outubro de 2009, *Woningstichting Sint Servatius* (C-567/07, EU:C:2009:593, n.ºs 21 a 24).

³⁰ *Ibidem*, n.º 27.

³¹ *Ibidem*, n.º 30.

³² *Ibid.*, n.ºs 32 a 34.

³³ *Ibid.*, n.ºs 35 a 38.

³⁴ Acórdão de 15 de outubro de 2009, *Busley and Cibrián Fernández* (C-35/08, EU:C:2009:625, n.º 26 e 27).

³⁵ *Ibidem*, n.ºs 31 e 32.

37. O Tribunal de Justiça decidiu também que, uma vez que a União Europeia tem não só uma finalidade económica mas também uma finalidade social, os direitos que resultam das disposições do Tratado relativas à livre circulação de mercadorias, de pessoas, de serviços e de capitais devem ser ajustados aos objetivos de política social, entre os quais figura o de assegurar uma proteção social adequada³⁶. O artigo 4.º, n.º 2, TFUE dispõe que a política social é uma competência partilhada da União Europeia e dos seus Estados-Membros. O artigo 9.º TFUE prevê que a União Europeia deve garantir um nível adequado de proteção social na definição e execução das suas políticas e ações, enquanto o artigo 153.º TFUE estabelece que a União apoiará e complementarará a ação dos Estados-Membros na luta contra a exclusão social.

38. Assim, não parece haver razão para que um Estado-Membro não possa invocar motivos de política social para justificar uma restrição à livre circulação de capitais de e para países terceiros. No entanto, não existe nas referidas disposições nem em mais nenhuma parte dos Tratados nada que obrigue os Estados-Membros a prosseguirem objetivos de política social em países terceiros³⁷. Daí decorre que a responsabilidade das autoridades públicas em assegurar a proteção social se refere principalmente à população da União Europeia e que essas autoridades podem adotar medidas para esse fim.

39. Ao contrário do que a Comissão sugere nas suas observações escritas, entendo que a legislação da UE não exige que os Estados-Membros tenham em conta a oferta de habitações a preços acessíveis em países terceiros para justificar uma restrição à livre circulação de capitais entre a União Europeia e os países terceiros. O nível de integração jurídica entre os Estados-Membros e os seus objetivos comuns de política, que explicam a abordagem estrita da jurisprudência no sentido de aceitar justificações para as restrições à livre circulação de capitais entre Estados-Membros³⁸, não devem ser transpostos automaticamente para essas justificações quando aplicados à circulação de capitais entre Estados-Membros e países terceiros. Como assinei no n.º 28 das presentes conclusões, esta consideração explica por que razão o Tribunal de Justiça declarou que as restrições à livre circulação de capitais de ou para países terceiros podem ser justificadas em circunstâncias em que a mesma restrição aos movimentos de capitais entre Estados-Membros não seria justificada.

40. Esta conclusão não é afetada pelo facto de um Estado-Membro poder estender uma vantagem fiscal a bens situados em Estados partes no Acordo EEE. Ao fazê-lo, esse Estado-Membro simplesmente evita criar uma restrição à livre circulação de capitais de e para os Estados do EEE, que, por força do Acordo EEE, beneficiam de um grau mais próximo de integração jurídica com a União Europeia do que os países terceiros.

41. Cabe principalmente ao órgão jurisdicional de reenvio avaliar a conformidade da legislação nacional com o princípio da proporcionalidade. Na realização desse exercício, deve reconhecer que os Estados-Membros dispõem de uma ampla margem de apreciação na escolha de medidas suscetíveis de realizar objetivos de política social, não obstante o facto de o exercício dessa margem de apreciação não poder prejudicar o gozo de direitos individuais estabelecidos nos Tratados³⁹.

³⁶ V. Acórdão de 21 de dezembro de 2016, AGET Iraklis (C-201/15, EU:C:2016:972, n.º 77) e artigo 151.º, n.º 1, TFUE.

³⁷ Tal não prejudica a capacidade da União Europeia de celebrar acordos internacionais com países terceiros, como acordos comerciais, que podem prosseguir uma variedade de objetivos, incluindo os de proteção social e ambiental.

³⁸ V. jurisprudência referida nos n.ºs 33 a 35 das presentes conclusões.

³⁹ Acórdão de 21 de dezembro de 2016, AGET Iraklis (C-201/15, EU:C:2016:972, n.º 81).

42. As restrições são consideradas adequadas quando são aptas para alcançar o objetivo de interesse geral que se propõem prosseguir (no caso vertente, a oferta de habitações para arrendamento a preços acessíveis na União Europeia e no EEE). Compete ao órgão jurisdicional de reenvio determinar, com base nas provas produzidas perante ele, se uma redução de 10 % na base utilizada para calcular o valor, para efeitos da liquidação do imposto sucessório, de um imóvel arrendado para uso habitacional é capaz de reduzir a pressão sobre os herdeiros para venderem esse imóvel e as consequências para a oferta de imóveis para arrendamento.

43. Para avaliar se uma restrição vai além do que é necessário para atingir o objetivo visado, coloca-se a questão de saber se medidas menos coercitivas garantiriam que o objetivo seria atingido com a mesma eficácia⁴⁰. Embora seja novamente uma questão que incumbe ao órgão jurisdicional de reenvio, se o âmbito de aplicação do benefício fiscal fosse mais restrito e limitado aos bens imobiliários avaliados abaixo de um determinado limiar, excluindo assim as propriedades de luxo, o impacto da restrição à livre circulação de capitais de e para países terceiros poderia ser atenuado. Tal limitação poderia também ter como consequência tornar a base tributável progressiva, possivelmente favorecendo assim o acesso a habitação para arrendamento a preços acessíveis.

44. Por conseguinte, proponho ao Tribunal de Justiça que declare que o artigo 63.º, n.º 1, TFUE não se opõe a uma legislação nacional que, para efeitos de cálculo do imposto sucessório, trate mais favoravelmente o valor dos bens imóveis arrendados para uso habitacional num Estado-Membro ou num Estado do EEE do que o dos bens imóveis situados num país terceiro e utilizados para o mesmo fim, a fim de promover a disponibilidade de habitação para arrendamento a preços acessíveis na União Europeia e no EEE. Cabe ao órgão jurisdicional de reenvio avaliar se essa legislação nacional é adequada para atingir o objetivo visado e se existem medidas menos restritivas mas igualmente eficazes para atingir esse objetivo.

45. Passo a analisar a segunda razão imperiosa de interesse geral que o Governo alemão apresenta para justificar a restrição, a saber, a eficácia dos controlos fiscais.

46. A jurisprudência a que se refere o n.º 30 das presentes conclusões contém numerosos exemplos em que o Tribunal de Justiça admitiu que a eficácia dos controlos fiscais justificava restrições à livre circulação de capitais de e para países terceiros⁴¹. Quando a legislação nacional faz depender a concessão de um benefício fiscal do cumprimento de determinados requisitos e não existe um quadro legal para a troca de informações entre os Estados-Membros e países terceiros, o Estado-Membro pode não conseguir verificar se foram cumpridos os requisitos para obter esse benefício fiscal.

47. A informação constante dos autos no Tribunal de Justiça indica que, no presente caso, o acesso ao benefício fiscal em questão está sujeito à condição de o arrendamento do imóvel ser para fins habitacionais. Cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar a existência de um quadro jurídico para a troca de informações entre as autoridades fiscais competentes. Embora o acordo de dupla tributação não se aplique ao imposto sucessório, o Governo alemão admitiu na audiência que, por força do disposto no artigo 26.º, a obrigação de troca de informações abrange todos os impostos cobrados pelos Estados Contratantes.

⁴⁰ Acórdão de 21 de dezembro de 2016, AGET Iraklis (C-201/15, EU:C:2016:972, n.º 93).

⁴¹ O Tribunal de Justiça chegou inequivocamente a essa conclusão no seu Acórdão de 5 de maio de 2011, Comissão/Portugal (C-267/09, EU:C:2011:273, n.ºs 53 a 58). V. também Acórdãos de 18 de dezembro de 2007, A (C-101/05, EU:C:2007:804, n.ºs 55 a 66) e de 26 de fevereiro de 2019, X (Sociedades intermediárias estabelecidas em países terceiros) (C-135/17, EU:C:2019:136, n.ºs 74 e 93 a 95), em que o Tribunal de Justiça sugeriu que a restrição podia ser justificada mas deixou essa determinação a cargo do órgão jurisdicional de reenvio.

48. Tendo em conta as considerações precedentes, proponho ao Tribunal de Justiça que responda ao segundo aspeto referido pelo órgão jurisdicional de reenvio no sentido de que o artigo 63.º, n.º 1, TFUE se opõe a uma legislação nacional que, para efeitos de cálculo do imposto sucessório, trate mais favoravelmente o valor dos bens imóveis arrendados para uso habitacional num Estado-Membro ou num Estado do EEE do que o dos bens situados num país terceiro que sejam utilizados para o mesmo fim, a fim de assegurar a eficácia dos controlos fiscais, sempre que exista um quadro jurídico para o intercâmbio de informações pertinentes entre as autoridades fiscais competentes.

V. Conclusão

49. À luz das considerações precedentes, proponho que o Tribunal de Justiça responda à questão submetida para decisão prejudicial pelo Finanzgericht Köln (Tribunal Tributário de Colónia, Alemanha) da seguinte forma:

O artigo 63.º, n.º 1, TFUE deve ser interpretado no sentido de que:

- não se opõe a uma legislação nacional que, para efeitos de cálculo do imposto sucessório, trate mais favoravelmente o valor dos bens imóveis arrendados para uso habitacional num Estado-Membro ou num Estado do Espaço Económico Europeu do que o dos bens imóveis situados num país terceiro que sejam utilizados para o mesmo fim, com vista a promover a oferta de habitação para arrendamento a preços acessíveis na União Europeia e no EEE, desde que a legislação nacional seja adequada para atingir o objetivo visado e que não existam medidas menos restritivas mas igualmente eficazes para atingir esse objetivo;
- se opõe a uma legislação nacional que, para efeitos de cálculo do imposto sucessório, trate mais favoravelmente o valor dos bens imóveis arrendados para uso habitacional num Estado-Membro ou num Estado do Espaço Económico Europeu do que o dos bens situados num país terceiro que sejam utilizados para o mesmo fim, com vista a assegurar a eficácia dos controlos fiscais, sempre que exista um quadro jurídico para a troca de informações pertinentes entre as autoridades fiscais competentes.