



Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL
LAILA MEDINA
apresentadas em 29 de junho de 2023¹

Processos apensos C-207/22, C-267/22 e C-290/22

**Lineas — Concessões de Transportes SGPS, S.A. (C-207/22)
Global Roads Investimentos SGPS, Lda. (C-267/22)**

contra

Autoridade Tributária e Aduaneira

[pedidos de decisão prejudicial apresentados pelo Tribunal Arbitral Tributário (Centro de Arbitragem Administrativa, Portugal)]

e

NOS SGPS, S.A. (C-290/22)

contra

Autoridade Tributária e Aduaneira

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Supremo Tribunal Administrativo (Portugal)]

«Reenvio prejudicial — Política económica e monetária — Supervisão do setor financeiro da União Europeia — Diretiva 2013/36/UE — Artigo 3.º, n.º 1, ponto 22 — Regulamento (UE) n.º 575/2013 — Artigo 4.º, n.º 1, ponto 26 — Instituição financeira — Conceito — Sociedade gestora de participações sociais — Gestão de participações em sociedades que não estão sujeitas à supervisão e aos requisitos prudenciais aplicáveis às atividades bancárias ou financeiras»

I. Introdução

1. Estes pedidos de decisão prejudicial têm por objeto a interpretação da Diretiva 2013/36/UE² e do Regulamento (UE) n.º 575/2013³, nomeadamente do conceito de «instituição financeira» que figura nestes dois atos legislativos nas suas versões aplicáveis aos factos nos processos principais.

¹ Língua original: inglês.

² Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativa ao acesso à atividade das instituições de crédito e à supervisão prudencial das instituições de crédito e empresas de investimento, que altera a Diretiva 2002/87/CE e revoga as Diretivas 2006/48/CE e 2006/49/CE (JO 2013, L 176, p. 338), conforme alterada pela Diretiva 2014/17/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de fevereiro de 2014, relativa aos contratos de crédito aos consumidores para imóveis de habitação e que altera as Diretivas 2008/48/CE e 2013/36/UE e o Regulamento (UE) n.º 1093/2010 (JO 2014, L 60, p. 34).

³ Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativo aos requisitos prudenciais para as instituições de crédito e para as empresas de investimento e que altera o Regulamento (UE) n.º 648/2012 (JO 2013, L 176, p. 1), conforme alterado pelo Regulamento (UE) 2016/1014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 8 de junho de 2016, que altera o Regulamento (UE) n.º 575/2013 (JO 2016, L 171, p. 153).

2. Os pedidos foram apresentados no contexto de litígios entre, por um lado, a Lineas — Concessões de Transportes SGPS (processo C-207/22), a Global Roads Investimentos SGPS (processo C-267/22) e a NOS SGPS (processo C-290/22) e, por outro, a Autoridade Tributária e Aduaneira (Portugal) (a seguir «Autoridade Tributária»), a respeito da cobrança do imposto do selo previsto no direito português.

3. No âmbito desses três processos, o Tribunal de Justiça é chamado a esclarecer se uma sociedade gestora de participações sociais, que tenha por único objeto a gestão de participações em sociedades que não exercem atividades bancárias ou financeiras e que, por isso, não estão sujeitas à supervisão e aos requisitos prudenciais aplicáveis a estas atividades, pode ser considerada uma «instituição financeira» na aceção do artigo 3.º, n.º 1, ponto 22, da Diretiva 2013/36 e do artigo 4.º, n.º 1, ponto 26, do Regulamento n.º 575/2013.

II. Quadro jurídico

A. Direito da União

1. Diretiva 2013/36

4. Os considerandos 2, 20 e 54 da Diretiva 2013/36 enunciam:

«(2) A presente diretiva deverá, nomeadamente, conter as disposições que regem a autorização da atividade, a aquisição de participações qualificadas, o exercício da liberdade de estabelecimento e da liberdade de prestação de serviços, as competências das autoridades de supervisão dos Estados-Membros de origem e de acolhimento nesta matéria e as disposições que regem o capital inicial e a supervisão das instituições de crédito e das empresas de investimento. A presente diretiva tem como principal objetivo e objeto a coordenação das disposições legais nacionais relativas ao acesso à atividade das instituições de crédito e das empresas de investimento, às modalidades do seu governo e ao seu regime de supervisão. [...] A presente diretiva deverá, por conseguinte, ser interpretada em conjunto com o [Regulamento n.º 575/2013] e deverá, em conjunto com o mesmo regulamento, constituir o enquadramento legal que rege as atividades bancárias, o quadro de supervisão e as regras prudenciais aplicáveis às instituições de crédito e às empresas de investimento.

[...]

(20) É conveniente alargar o benefício do reconhecimento mútuo àquelas operações quando as mesmas sejam exercidas por uma instituição financeira filial de uma instituição de crédito, desde que essa filial seja incluída na supervisão em base consolidada à qual está sujeita a empresa-mãe e preencha determinados requisitos estritos. [...] (54) Para prevenir repercussões potencialmente negativas de sistemas de governo das sociedades inadequadamente concebidos numa gestão adequada dos riscos, os Estados-Membros deverão introduzir princípios e normas destinados a garantir uma supervisão efetiva pelo órgão de administração, promover uma sólida cultura de risco a todos os níveis das instituições de crédito e empresas de investimento e permitir que as autoridades competentes supervisionem a adequação dos sistemas internos de governo das sociedades.

Esses princípios e normas deverão ser aplicados tendo em conta a natureza, escala e complexidade das atividades de cada instituição. Os Estados-Membros deverão poder impor princípios e normas de governo das sociedades além dos requeridos pela presente diretiva.»

5. O artigo 1.º da Diretiva 2013/36, sob a epígrafe «Objeto», prevê:

«A presente diretiva prevê regras em matéria de:

- a) Acesso à atividade das instituições de crédito e empresas de investimento (a seguir coletivamente denominadas “instituições”);
- b) Poderes de supervisão e instrumentos de supervisão para a supervisão prudencial das instituições pelas autoridades competentes;
- c) Exercício da supervisão prudencial de instituições pelas autoridades competentes de uma forma coerente com as regras estabelecidas no [Regulamento n.º 575/2013];
- d) Requisitos de publicação aplicáveis às autoridades competentes no âmbito da regulação e supervisão prudenciais das instituições.»

6. O artigo 3.º da Diretiva 2013/36, sob a epígrafe «Definições», dispõe:

«1. Para efeitos da presente diretiva, entende-se por:

[...]

(22) “Instituição financeira”: uma instituição financeira na aceção do artigo 4.º, n.º 1, ponto 26), do [Regulamento n.º 575/2013];

[...]»

7. O artigo 34.º da Diretiva 2013/36 dispõe:

«1. Os Estados-Membros preveem que as atividades constantes da lista do Anexo I possam ser exercidas nos respetivos territórios [...], através do estabelecimento de uma sucursal ou da prestação de serviços, por qualquer instituição financeira de outro Estado-Membro, filial de uma instituição de crédito ou filial comum de duas ou mais instituições de crédito, cujo estatuto legal permita o exercício dessas atividades e que preencha cumulativamente as seguintes condições:

- a) A empresa-mãe ou as empresas-mãe serem autorizadas como instituições de crédito no Estado-Membro a cuja ordem jurídica a instituição financeira se encontre sujeita;
- b) As atividades em questão serem efetivamente exercidas no território do mesmo Estado-Membro;
- c) A empresa-mãe ou as empresas-mãe deterem 90 % ou mais dos direitos de voto correspondentes à detenção de ações ou partes do capital social da instituição financeira;

- d) A empresa-mãe ou as empresas-mãe comprovarem, a contento das autoridades competentes, uma gestão prudente da instituição financeira e declararem-se, com o acordo das autoridades competentes do Estado-Membro de origem, solidariamente garantes dos compromissos assumidos pela instituição financeira;
- e) A instituição financeira ser efetivamente incluída, em especial no que respeita às atividades em questão, na supervisão em base consolidada a que está sujeita a respetiva empresa-mãe ou cada uma das empresas-mãe [...]

[...]»

8. O anexo I da Diretiva 2013/36 estabelece a lista das operações que beneficiam de reconhecimento mútuo.

2. Regulamento n.º 575/2013

9. O artigo 1.º do Regulamento n.º 575/2013, sob a epígrafe «Âmbito de aplicação», prevê:

«O presente regulamento estabelece regras uniformes em matéria de requisitos prudenciais gerais que as instituições sujeitas à supervisão ao abrigo da [Diretiva 2013/36] cumprem em relação aos seguintes itens:

- a) Requisitos de fundos próprios relativos a elementos totalmente quantificáveis, uniformes e padronizados de risco de crédito, risco de mercado, risco operacional e risco de liquidação;
- b) Requisitos para limitar grandes riscos;
- c) Após a entrada em vigor do ato delegado a que se refere o artigo 460.º, requisitos de liquidez relativos a elementos de risco de liquidez totalmente quantificáveis, uniformes e padronizados;
- d) Requisitos de reporte de informação relativos às alíneas a), b) e c) e à alavancagem;
- e) Requisitos de divulgação pública de informações.

O presente regulamento não regula os requisitos de divulgação aplicáveis às autoridades competentes no domínio da regulação e supervisão prudenciais das instituições, constantes da [Diretiva 2013/36].»

10. O artigo 4.º do Regulamento n.º 575/2013, sob a epígrafe «Definições», prevê:

«1. Para efeitos do presente regulamento, aplicam-se as seguintes definições:

[...]

3) “Instituição”: uma instituição de crédito ou uma empresa de investimento;

[...]

26) “Instituição financeira”: uma empresa que não seja uma instituição, cuja atividade principal é a aquisição de participações ou o exercício de uma ou mais das atividades enumeradas no anexo I, pontos 2 a 12 e 15, da [Diretiva 2013/36], incluindo uma companhia financeira, uma companhia financeira mista, uma instituição de pagamento, [...], e uma sociedade de gestão de ativos, mas excluindo as sociedades gestoras de participações no setor dos seguros e as sociedades gestoras de participações de seguros mistas, na aceção do artigo 212.º, n.º 1, pontos f) e g), respetivamente, da [Diretiva 2009/138/CE] ^[4];

[...]»

3. Regulamento (UE) 2019/876

11. O Regulamento (UE) 2019/876 ⁵ alterou o Regulamento n.º 575/2013.

12. Em particular, o artigo 1.º, ponto 2, do Regulamento 2019/876 dispõe:

«O artigo 4.º [do Regulamento n.º 575/2013] é alterado do seguinte modo:

a) O n.º 1 é alterado do seguinte modo:

[...]

iii) o ponto 26) passa a ter a seguinte redação:

“26) ‘Instituição financeira’: uma empresa que não seja uma instituição nem uma sociedade gestora de participações no setor puramente industrial, cuja atividade principal seja a aquisição de participações ou o exercício de uma ou mais das atividades enumeradas no anexo I, pontos 2 a 12 e 15, da [Diretiva 2013/36], incluindo uma companhia financeira, uma companhia financeira mista, uma instituição de pagamento [...], e uma sociedade de gestão de ativos, mas excluindo as sociedades gestoras de participações no setor dos seguros e as sociedades gestoras de participações no setor dos seguros mistas, na aceção do artigo 212.º, n.º 1, alíneas f) e g), respetivamente, da [Diretiva 2009/138];”

[...]»

⁴ Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de novembro de 2009, relativa ao acesso à atividade de seguros e resseguros e ao seu exercício (Solvência II) (JO 2009, L 335, p. 1).

⁵ Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de maio de 2019, que altera o Regulamento (UE) n.º 575/2013 no que diz respeito ao rácio de alavancagem, ao rácio de financiamento estável líquido, aos requisitos de fundos próprios e passivos elegíveis, ao risco de crédito de contraparte, ao risco de mercado, às posições em risco sobre contrapartes centrais, às posições em risco sobre organismos de investimento coletivo, aos grandes riscos e aos requisitos de reporte e divulgação de informações, e o Regulamento (UE) n.º 648/2012 (JO 2019, L 150, p. 1).

B. Direito português

1. Decreto-Lei n.º 495/88

13. O Decreto-Lei n.º 495/88⁶ define o regime jurídico das sociedades gestoras de participações sociais portuguesas.

14. O artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 495/88, sob a epígrafe «Sociedades gestoras de participações sociais», dispõe:

«1. As sociedades gestoras de participações sociais, adiante designadas abreviadamente por SGPS, têm por único objeto contratual a gestão de participações sociais noutras sociedades, como forma indireta de exercício de atividades económicas.

2. Para efeitos do presente diploma, a participação numa sociedade é considerada forma indireta de exercício da atividade económica desta quando não tenha caráter ocasional e atinja, pelo menos, 10 % do capital com direito de voto da sociedade participada, quer por si só quer através de participações de outras sociedades em que a SGPS seja dominante.

3. Para efeitos do número anterior, considera-se que a participação não tem caráter ocasional quando é detida pela SGPS por período superior a um ano.

4. As SGPS podem adquirir e deter participações de montante inferior ao referido no n.º 2, nos termos dos n.ºs 3 a 5 do artigo 3.º»

2. Código do Imposto do Selo

15. O Código do Imposto do Selo (a seguir «CIS»)⁷ estabelece as regras relativas à cobrança de um imposto sobre atos, contratos, documentos, títulos, papéis e outros factos ou situações jurídicas.

16. O artigo 7.º, n.º 1, alínea e), do CIS dispõe:

«1. São também isentos do imposto:

[...]

e) Os juros e comissões cobrados, as garantias prestadas e, bem assim, a utilização de crédito concedido por instituições de crédito, sociedades financeiras e instituições financeiras a sociedades de capital de risco, bem como a sociedades ou entidades cuja forma e objeto preencham os tipos de instituições de crédito, sociedades financeiras e instituições financeiras previstos na legislação comunitária, umas e outras domiciliadas nos Estados-Membros da União Europeia ou em qualquer Estado, com exceção das domiciliadas em territórios com regime fiscal privilegiado, a definir por portaria do Ministro das Finanças;

[...]»

⁶ *Diário da República*, n.º 301/1988, 6.º Suplemento, Série I de 30 de dezembro de 1988, conforme posteriormente alterado (a seguir «Decreto-Lei n.º 495/88»).

⁷ Lei n.º 150/99, de 11 de setembro de 1999, conforme alterada pelo Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de novembro de 2003 (*Diário da República* n.º 213/1999, Série I-A de 11 de setembro de 1999).

III. Factos nos litígios nos processos principais e questões prejudiciais

17. As recorrentes nos processos principais, a Lineas — Concessões de Transportes SGPS (processo C-207/22), a Global Roads Investimentos SGPS (processo C-267/22) e a NOS SGPS (processo C-290/22), são sociedades gestoras de participações sociais com sede em Portugal, cujo objeto social é gerir participações noutras sociedades como forma indireta de exercício de atividades económicas. Nenhuma das sociedades em que detêm participações se dedica a atividades dos setores bancário ou financeiro.

18. No âmbito das respetivas atividades exercidas entre 2014 e 2017, as recorrentes concluíram operações de crédito e de intermediação financeira com várias instituições de crédito — nomeadamente através da celebração de contratos de mútuo ou da emissão de papel comercial e de empréstimos obrigacionistas — ao abrigo dos quais pediram e obtiveram financiamento. Essas operações estavam sujeitas ao imposto do selo por força do artigo 1.º, n.ºs 1 e 2, do CIS, o que levou as instituições de crédito, na qualidade de sujeitos passivos, a pagar este imposto ao Estado e, em seguida, a repercuti-lo nas recorrentes.

19. Por discordarem das respetivas liquidações de imposto do selo, as recorrentes apresentaram, em substância, num primeiro momento, pedidos de revisão oficiosa da legalidade da decisão de repercutir nelas este imposto e, num segundo momento, recursos administrativos. No âmbito desses procedimentos administrativos, as recorrentes invocaram a isenção prevista no artigo 7.º, n.º 1, alínea e), do CIS, por serem sociedades gestoras de participações sociais que podem ser qualificadas de instituições financeiras em conformidade com a disposição pertinente do direito da União para a qual aquela norma nacional remete. Contudo, a Autoridade Tributária indeferiu os seus pedidos.

20. No que respeita, em primeiro lugar, às sociedades Lineas — Concessões de Transportes SGPS e Global Roads Investimentos SGPS, ambas recorreram ao Centro de Arbitragem Administrativa para efeitos de constituição de um tribunal arbitral, requerendo a anulação das decisões da Autoridade Tributária e, em consequência, a restituição dos impostos pagos.

21. O Tribunal Arbitral Tributário (Centro de Arbitragem Administrativa, Portugal), que é o órgão jurisdicional de reenvio nos processos C-207/22 e C-267/22, observa que resulta da legislação portuguesa que o imposto do selo não é aplicável às instituições financeiras na aceção do direito da União. Todavia, reconhece que existem posições antagónicas na jurisprudência nacional sobre a interpretação do conceito de «instituição financeira». Por conseguinte, este órgão jurisdicional considera que é necessário determinar se o referido conceito abrange somente as sociedades gestoras de participações sociais que detenham participações em sociedades que sejam instituições de crédito ou empresas de investimento e que, por isso, estão abrangidas pelo quadro de supervisão e as regras prudenciais aplicáveis às atividades bancárias ou financeiras.

22. Nestas condições, o Tribunal Arbitral Tributário (Centro de Arbitragem Administrativa) decidiu suspender as instâncias e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

(Processo C-207/22) «Uma SGPS que tem por objeto exclusivo a gestão de participações sociais de outras sociedades, como forma indireta de exercício de atividades económicas, e que, neste âmbito, adquire e detém com carácter duradouro essas participações, em regra não inferiores a 10 % do capital social das sociedades participadas, sendo a atividade destas últimas enquadrável

na gestão de infraestruturas de transportes, abrangendo a conceção, construção e gestão de estradas/autoestradas, pode ser considerada uma “Instituição Financeira” na aceção da [Diretiva 2013/36] e do [Regulamento n.º 575/2013]?»

(Processo C-267/22) «Uma sociedade gestora de participações sociais (SGPS) domiciliada em Portugal, regulada pelo disposto no Decreto-Lei n.º 495/88, de 30 de dezembro, que tem como único objeto a gestão de participações sociais de outras sociedades como forma indireta de exercício de atividades económicas, e que, neste âmbito, adquire e detém com caráter duradouro essas participações, em regra, não inferiores a 10 % do capital social das sociedades participadas, que não integram o setor dos seguros nem o setor financeiro, subsume-se ao conceito de instituição financeira constante do artigo 3.º, n.º 1, ponto 22, da [Diretiva 2013/36] e do artigo 4.º, n.º 1, ponto 26, do [Regulamento n.º 575/2013]?»

23. Em segundo lugar, no que diz respeito à NOS SGPS, essa sociedade apresentou um pedido de pronúncia arbitral que foi julgado improcedente pelo Centro de Arbitragem Administrativa. Em particular, este centro de arbitragem considerou que uma sociedade gestora de participações sociais não é uma instituição financeira para efeitos da isenção prevista no CIS, o que, segundo a NOS SGPS, contraria uma decisão do CAAD num processo anterior sobre a mesma questão.

24. Por considerar que existem decisões contraditórias quanto à mesma questão fundamental de direito e ao mesmo quadro jurídico, a NOS SGPS interpôs um recurso para uniformização da jurisprudência no Supremo Tribunal Administrativo (Portugal), que é o órgão jurisdicional de reenvio no processo C-290/22. Este órgão jurisdicional assinala igualmente que o legislador português optou, ao delimitar o âmbito de aplicação da isenção do imposto em causa no processo principal, por remeter expressamente para o tipo e a forma de instituição financeira previstos na legislação da União. Por este motivo, o referido órgão jurisdicional considera necessário determinar se este conceito abrange unicamente as sociedades que detêm participações em sociedades sujeitas a supervisão e aos requisitos prudenciais aplicáveis às atividades bancárias ou financeiras.

25. Nestas condições, o Supremo Tribunal Administrativo decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«Uma sociedade gestora de participações sociais domiciliada em Portugal, regulada pelo disposto no Decreto-Lei n.º 495/88, de 30 de dezembro, que tem como único objeto a gestão de participações sociais doutras sociedades que não integram o setor dos seguros, subsume-se ao conceito de instituição financeira constante do artigo 3.º, n.º 1, ponto 22, da [Diretiva 2013/36] e do artigo 4.º, n.º 1, ponto 26, do [Regulamento n.º 575/2013]?»

IV. Análise

26. Através das três questões submetidas nos processos C-207/22, C-267/22 e C-290/22, os órgãos jurisdicionais de reenvio pretendem, em substância, saber se uma sociedade gestora de participações sociais, que tem por único objeto a gestão de participações noutras sociedades e cujas filiais ou sociedades participadas não exercem atividades bancárias ou financeiras, pode ser considerada uma «instituição financeira» na aceção do artigo 3.º, n.º 1, ponto 22, da Diretiva 2013/36 e do artigo 4.º, n.º 1, ponto 26, do Regulamento n.º 575/2013, na versão aplicável aos factos dos processos principais.

27. A título preliminar, no que respeita à admissibilidade destas questões, há que referir sucintamente que o imposto do selo em causa nos três processos é um imposto indireto previsto na legislação portuguesa. Decorre dessa legislação que, para beneficiar da isenção do pagamento daquele imposto, uma sociedade deve ter a qualidade de instituição financeira. O imposto do selo não é objeto de harmonização no direito da União. Todavia, a legislação portuguesa opera uma remissão direta e incondicional para o direito da União para definir o conceito de «instituição financeira», em particular para a Diretiva 2013/36 e para o Regulamento n.º 575/2013, motivo pelo qual os órgãos jurisdicionais de reenvio pedem ao Tribunal de Justiça que forneça esclarecimentos adicionais sobre a interpretação deste conceito.

28. Segundo jurisprudência constante, o Tribunal de Justiça é competente para se pronunciar sobre os pedidos de decisão prejudicial respeitantes a disposições do direito da União, incluindo em situações em que os factos no processo principal saíam do âmbito de aplicação do direito da União, mas nas quais as referidas disposições passaram a ser aplicáveis por força da legislação nacional⁸. Por conseguinte, não deve subsistir nenhuma dúvida residual quanto à competência do Tribunal de Justiça para se pronunciar sobre os presentes pedidos e considerá-los admissíveis.

29. No que respeita à substância, a Diretiva 2013/36 visa coordenar as disposições legais nacionais relativas ao acesso à atividade das instituições de crédito e das empresas de investimento, às modalidades do seu governo e ao seu regime de supervisão. Esta diretiva deve ser lida em conjugação com o Regulamento n.º 575/2013⁹, que estabelece requisitos prudenciais uniformes e diretamente aplicáveis às instituições de crédito e às empresas de investimento. Ambos os atos legislativos constituem o quadro jurídico que regula as atividades bancárias e financeiras e define as regras de supervisão e prudenciais aplicáveis às instituições de crédito e às empresas de investimento.

30. Segundo jurisprudência constante, decorre das exigências tanto da aplicação uniforme do direito da União como do princípio da igualdade que os termos de uma disposição do direito da União que não comporte uma remissão expressa para o direito dos Estados-Membros para determinar o seu sentido e o seu alcance devem normalmente ser objeto, em toda a União Europeia, de uma interpretação autónoma e uniforme¹⁰.

31. Uma vez que o conceito de «instituição financeira» está definido no artigo 3.º, n.º 1, ponto 22, da Diretiva 2013/36 e no artigo 4.º, n.º 1, ponto 26, do Regulamento n.º 575/2013 e que nenhuma destas disposições remete para o direito dos Estados-Membros para determinar o seu sentido e alcance, este conceito deve ser considerado um conceito autónomo do direito da União, pelo que deve ser interpretado e aplicado de forma igual em todos os Estados-Membros. Por conseguinte, cabe ao Tribunal de Justiça dar-lhe uma interpretação uniforme na ordem jurídica da União¹¹.

32. Acresce que, ao interpretar uma norma do direito da União, há que ter em conta não só os seus termos, mas também o seu contexto e os objetivos prosseguidos pela regulamentação de que faz parte¹². Por conseguinte, analisarei a definição do conceito de «instituição financeira», na aceção do artigo 3.º, n.º 1 ponto 22, da Diretiva 2013/36 e do artigo 4.º, n.º 1, ponto 26, do Regulamento n.º 575/2013, procedendo a uma interpretação literal, contextual e teleológica.

⁸ Acórdão de 19 de outubro de 2017, *Europamur Alimentación* (C-295/16, EU:C:2017:782, n.º 29).

⁹ V. considerando 2 da Diretiva 2013/36.

¹⁰ Acórdão de 3 de fevereiro de 2022, *Finanzamt A* (C-515/20, EU:C:2022:73, n.º 26 e jurisprudência referida).

¹¹ *Ibid.*, n.º 27.

¹² V. Acórdão de 9 de março de 2023, *ACER/Aquind* (C-46/21 P, EU:C:2023:182, n.º 54).

1. Interpretação literal

33. Em primeiro lugar, no que diz respeito à redação do artigo 3.º, n.º 1, ponto 22, da Diretiva 2013/36, este remete diretamente, para efeitos de definição do conceito de «instituição financeira», para o artigo 4.º, n.º 1, ponto 26, do Regulamento n.º 575/2013. Por sua vez, esta última disposição define o conceito de «instituição financeira» como uma empresa que não seja uma «instituição», cuja atividade principal deve ser a aquisição de participações ou o exercício de uma ou mais das atividades enumeradas no anexo I, pontos 2 a 12 e 15 da Diretiva 2013/36. O artigo 4.º, n.º 1, ponto 26, do Regulamento n.º 575/2013 fornece esclarecimentos adicionais, ao incluir expressamente no conceito de «instituição financeira» as companhias financeiras, as companhias financeiras mistas, as instituições de pagamento na aceção da Diretiva 2007/64 e as sociedades de gestão de ativos. Em contrapartida, as sociedades gestoras de participações no setor dos seguros e as sociedades gestoras de seguros mistas, conforme definidas no artigo 212.º, n.º 1, pontos f) e g), da Diretiva 2009/138, estão expressamente excluídas do conceito de instituição financeira.

34. A este respeito, importa salientar, por um lado, que a remissão para o conceito de «instituição» no artigo 4.º, n.º 1, ponto 26, do Regulamento n.º 575/2013 deve ser lida em conjugação com o artigo 4.º, n.º 1, ponto 3, do Regulamento n.º 575/2013, que define esse conceito como uma instituição de crédito ou uma empresa de investimento. Daqui resulta que as instituições de crédito, que, nos termos do artigo 4.º, n.º 1, ponto 1, do Regulamento n.º 575/2013, são empresas cuja atividade consiste em aceitar do público depósitos ou outros fundos reembolsáveis e em conceder crédito por sua própria conta, estão excluídas do conceito de instituição financeira. O mesmo acontece com as empresas de investimento, definidas no artigo 4.º, n.º 1, ponto 2, do Regulamento n.º 575/2013 por remissão para o artigo 4.º, n.º 1, ponto 1, da Diretiva 2014/65/UE¹³. Essa disposição define empresa de investimento como qualquer pessoa coletiva cuja ocupação ou atividade habitual consista na prestação de um ou mais serviços de investimento a terceiros e/ou na execução de uma ou mais atividades de investimento a título profissional.

35. Em segundo lugar, para que uma empresa possa ser considerada uma «instituição financeira» na aceção do artigo 4.º, n.º 1, ponto 26, do Regulamento n.º 575/2013, tem de ter como atividade principal a aquisição de participações ou o exercício de uma ou mais das atividades enumeradas no anexo I, pontos 2 a 12 e 15, da Diretiva 2013/36. Esta redação sugere que estão em causa requisitos alternativos, o que significa que basta preencher um deles para ficar abrangida por esta definição.

36. Em terceiro lugar, estão excluídas da definição do conceito de «instituição financeira» tanto as sociedades gestoras de participações no setor dos seguros como as sociedades gestoras de seguros mistas, conforme definidas no artigo 212.º, n.º 1, pontos f) e g), da Diretiva 2009/138. Consequentemente, uma empresa que se enquadre nestas definições não preenche os requisitos para ser considerada uma «instituição financeira».

¹³ Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014, relativa aos mercados de instrumentos financeiros e que altera a Diretiva 2002/92/CE e a Diretiva 2011/61/UE (JO 2014, L 173, p. 349).

37. Em quarto lugar, há que realçar que o artigo 4.º, n.º 1, ponto 26, do Regulamento n.º 575/2013 contém, efetivamente, um elenco das sociedades gestoras de participações sociais que devem ser consideradas instituições financeiras. É o caso, nomeadamente, das «companhias financeiras» e das «companhias financeiras mistas»¹⁴.

38. Neste contexto, o artigo 4.º, n.º 1, ponto 20, do Regulamento n.º 575/2013 define «companhia financeira» como uma instituição financeira cujas filiais sejam exclusiva ou principalmente instituições ou instituições financeiras, sendo pelo menos uma destas filiais uma instituição, e que não seja uma companhia financeira mista.

39. O artigo 4.º, n.º 1, ponto 21, do Regulamento n.º 575/2013 define, além disso, o conceito de «companhia financeira mista». Esta disposição remete para a definição prevista no artigo 2.º, ponto 15, da Diretiva 2002/87/CE¹⁵, nos termos da qual uma companhia financeira mista é uma empresa-mãe que não seja uma entidade regulamentada, a qual, em conjunto com as suas filiais, em que pelo menos uma deve ser uma entidade regulamentada com sede estatutária na União, e outras entidades, constitui um conglomerado financeiro. O conceito de «entidade regulamentada» é definido, para efeitos da Diretiva 2002/87, como uma instituição de crédito, uma empresa de seguros ou uma empresa de investimento¹⁶.

40. Embora os dois tipos de sociedades gestoras de participações sociais abrangidas pela definição prevista no artigo 4.º, n.º 1, ponto 26, do Regulamento n.º 575/2013 sejam descritos como tendo «instituições» como filiais, há que apurar, com base na redação desta disposição, se devem ser considerados exemplos não exaustivos ou, pelo contrário, uma lista exaustiva, que não admite interrogação quando se determina se uma sociedade gestora de participações sociais deve ser considerada uma «instituição financeira».

41. No meu entender, os exemplos previstos no artigo 4.º, n.º 1, ponto 26, do Regulamento n.º 575/2013 devem ser objeto de uma interpretação não exaustiva. Esta conclusão, que decorre da consideração da versão inglesa do Regulamento n.º 575/2013 — especialmente da utilização do termo «*including*» (incluindo) — também parece ser confirmada pela redação de outras versões linguísticas do artigo 4.º, n.º 1, ponto 26, do referido regulamento. Por exemplo, as versões francesa e alemã do artigo 4.º, n.º 1, ponto 26 utilizam, respetivamente, os termos «*en ce compris*» e «*schließt*», que militam a favor de uma interpretação não exaustiva. Além disso, a utilização do termo «*tostarp*» na versão letã também sugere que a lista das companhias financeiras e das companhias financeiras mistas não deve ser considerada um *numerus clausus*.

42. Todavia, o facto de a lista não ser exaustiva não significa que não se possa restringir aos exemplos nela previstos. Com efeito, é jurisprudência constante do Tribunal de Justiça que tais exemplos funcionam como linhas orientadoras, restringindo a interpretação aos elementos ali

¹⁴ Este artigo refere igualmente as instituições de pagamentos, na aceção da Diretiva 2007/64/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de novembro de 2007, relativa aos serviços de pagamento no mercado interno, que altera as Diretivas 97/7/CE, 2002/65/CE, 2005/60/CE e 2006/48/CE e revoga a Diretiva 97/5/CE (JO 2007, L 319, p. 1), e as sociedades de gestão de ativos, definidas no artigo 4.º, n.º 1, ponto 19, do Regulamento n.º 575/2013. Contudo, dado que não são sociedades gestoras de participações sociais, esses tipos de instituições financeiras não são relevantes para efeitos da presente análise.

¹⁵ Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 2002, relativa à supervisão complementar de instituições de crédito, empresas de seguros e empresas de investimento de um conglomerado financeiro e que altera as Diretivas 73/239/CEE, 79/267/CEE, 92/49/CEE, 92/96/CEE, 93/6/CEE e 93/22/CEE do Conselho e as Diretivas 98/78/CE e 2000/12/CE do Parlamento Europeu e do Conselho (JO 2003, L 35, p. 1).

¹⁶ V. artigo 2.º, ponto 4, da Diretiva 2002/87.

expressamente mencionados na lista ou que possam ser classificados na mesma categoria¹⁷. No caso em apreço, os tipos de sociedades gestoras de participações sociais referidos no artigo 4.º, n.º 1, ponto 26, do Regulamento n.º 575/2013 destinam-se a definir o alcance da definição aí previsto, de modo que essa definição só se aplica às sociedades gestoras de participações sociais expressamente mencionadas neste artigo ou que possam ser classificadas na mesma categoria (*ejusdem generis*).

43. Por conseguinte, há que salientar, no que respeita ao artigo 4.º, n.º 1, ponto 26, do Regulamento n.º 575/2013, por um lado, que a lista não exaustiva visa apenas as sociedades gestoras de participações sociais e, por outro, que estas sociedades gestoras de participações sociais devem ter «instituiç[ões]» como sociedades participadas ou filiais. Por seu turno, as «instituiç[ões]» devem estar ligadas aos setores financeiro ou bancário através da sua atividade principal. Por conseguinte, mesmo tendo em conta o argumento principal apresentado pelas recorrentes na audiência, sobre a necessidade de interpretar a definição desse conceito isoladamente, as considerações acima expostas implicam que as demais sociedades gestoras de participações sociais, não abrangidas por estes exemplos, devem estar ligadas aos setores bancário ou financeiro.

44. Saliento que esta interpretação da redação do artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento n.º 575/2013 é igualmente corroborada pela resposta da Comissão a uma questão da Autoridade Bancária Europeia colocada em 2014¹⁸, na qual referiu que, com base na estrutura das definições que figuram no artigo 4.º, n.º 1, pontos 26 e 27 deste regulamento, e no objetivo subjacente às deduções que figuram no seu artigo 36.º, a parte do conceito de «instituição financeira» relativa à atividade principal de aquisição de participações não abrange as sociedades gestoras de participações no setor puramente industrial. Em linha com esta mesma interpretação, o Regulamento 2019/876 alterou recentemente a definição do artigo 4.º, n.º 1, ponto 26, do Regulamento n.º 575/2013, no sentido de excluir expressamente do conceito de «instituição financeira» as «sociedades gestoras de participações no setor puramente industrial». Ainda que esta alteração não seja aplicável *ratione temporis*¹⁹ aos presentes processos, explicarei mais adiante que a mesma pode ilustrar o espírito subjacente à definição inicial deste conceito.

45. Resulta das considerações que precedem que a interpretação literal do artigo 3.º, n.º 1, ponto 22, da Diretiva 2013/36 e do artigo 4.º, n.º 1, ponto 26, do Regulamento n.º 575/2013 sugere que, para que uma sociedade gestora de participações sociais possa ser considerada uma instituição financeira na aceção desta última disposição, esta sociedade deve adquirir participações em sociedades que exerçam atividades bancárias ou financeiras. Pelo contrário, as sociedades gestoras de participações sociais cujo objeto exclusivo seja gerir participações em sociedades que não exercem atividades bancárias ou financeiras parecem não estar abrangidas pelo conceito de «instituição financeira» na aceção destas duas disposições.

¹⁷ Acórdão de 9 de julho de 2020, Land Hessen (C-272/19, EU:C:2020:535, n.º 69). V. igualmente Acórdão do Tribunal de Justiça de 16 de dezembro de 2008, Satakunnan Markkinapörssi e Satamedia (C-73/07, EU:C:2008:727, n.º 41), e Acórdão de 6 de novembro de 2003, Lindqvist (C-101/01, EU:C:2003:596, n.ºs 43 e 44).

¹⁸ Resposta da Comissão, de 18 de julho de 2014, à questão 2014_857 relativa à definição de instituição financeira na aceção do Regulamento n.º 575/2013, disponível no seguinte endereço: https://www.eba.europa.eu/single-rule-book-qa/-/qna/view/publicId/2014_857.

¹⁹ V. artigo 3.º, n.º 3, alínea b), do Regulamento 2019/876.

2. *Interpretação contextual*

46. Conforme referi acima, ao interpretar uma disposição do direito da União há que ter em conta o seu contexto. Nos presentes processos, as instituições financeiras estão vinculadas a regras, exigências e benefícios específicos que são úteis para uma interpretação contextual do conceito de «instituição financeira» na aceção do artigo 4.º, n.º 1, ponto 26, do Regulamento n.º 575/2013.

47. A este respeito, já mencionei que o Regulamento n.º 575/2013 estabelece regras uniformes em matéria de requisitos prudenciais gerais que as instituições financeiras sujeitas à supervisão devem cumprir ao abrigo da Diretiva 2013/36. Nos termos do seu artigo 1.º, estas regras dizem respeito a requisitos de fundos próprios, a requisitos de liquidez e às obrigações de comunicação de informações, bem como a obrigações de reporte de informação.

48. Em primeiro lugar, os requisitos de fundos próprios, como os previstos no artigo 93.º do Regulamento n.º 575/2013, exigem que as empresas abrangidas por este regulamento assumam riscos apenas na medida em que disponham de um nível de capital adequado²⁰. Estes requisitos garantem que as empresas dispõem do nível de capital necessário para poderem resistir às perdas que possam decorrer da sua assunção de risco, por exemplo em caso de não cumprimento por parte de um mutuário²¹.

49. Em segundo lugar, os requisitos de liquidez, estabelecidos nos artigos 412.º a 414.º do Regulamento n.º 575/2013, completam os requisitos de adequação dos fundos próprios, ao tornarem obrigatória a venda de ativos pelas instituições quando necessitem de liquidez para fazer face às suas obrigações ou a um eventual desequilíbrio entre entradas e saídas de liquidez em condições de esforço agravadas²².

50. Em terceiro lugar, os requisitos relativos aos grandes riscos, regulados nos artigos 111.º e seguintes do Regulamento n.º 575/2013, restringem as prorrogações significativas de crédito a um único cliente ou a um grupo de clientes ligados entre si. Estas regras dizem respeito à regulamentação do risco de crédito associado aos créditos concedidos a certos clientes, tendo presente que a materialização desse risco é suscetível de comprometer os interesses financeiros da União Europeia.

51. Em substância, as regras de supervisão prudencial, conforme descritas acima, impõem às empresas requisitos regulamentares adicionais e onerosos além dos aspetos gerais como a tributação e a consolidação financeira. Estas disposições estão intrinsecamente ligadas às atividades bancárias e financeiras e, em conjunto, formam um sistema de gestão destinado a garantir a segurança dos interesses financeiros da União Europeia.

52. Além disso, embora o artigo 11.º do Regulamento n.º 575/2013 sujeite as instituições financeiras aos requisitos de supervisão prudencial, estes requisitos regulam essencialmente as instituições financeiras na sua qualidade de filiais de instituições ou de instituições financeiras que detêm participações em instituições, na aceção do artigo 4.º, n.º 1, ponto 3, do Regulamento n.º 575/2013. Isto significa que uma sociedade gestora de participações sociais sem ligação aos setores bancário ou financeiro não está, efetivamente, sujeita a nenhum dos requisitos acima referidos.

²⁰ Chiu, I. H.-Y., e Wilson, J., *Banking Law and Regulation*, Oxford University Press, 2019, p. 330.

²¹ *Ibid.*, p. 330.

²² *Ibid.*

53. O mesmo acontece com os benefícios concedidos às instituições financeiras pelo quadro regulamentar aqui em causa. Um dos benefícios principais é a possibilidade de exercer as atividades bancárias ou financeiras mencionadas no anexo I da Diretiva 2013/36 no território de outro Estado-Membro, desde que a instituição financeira em causa esteja autorizada no Estado-Membro de origem. Com efeito, o artigo 34.º da Diretiva 2013/36 prevê que as instituições financeiras devem beneficiar do reconhecimento mútuo no que diz respeito às atividades bancárias ou financeiras, quando sejam filiais de instituições de crédito. Esta disposição, lida à luz do considerando 20 da referida diretiva, permite essencialmente que as instituições financeiras abram sucursais noutro Estado-Membro e exerçam as atividades transfronteiriças mencionadas no anexo I da Diretiva 2013/36. Os benefícios de que as instituições financeiras gozam no que respeita ao reconhecimento mútuo estão intrinsecamente ligados aos setores financeiro ou bancário dada a sua relação com as atividades referidas no anexo I da Diretiva 2013/36.

54. Resulta destas considerações que uma sociedade gestora de participações sociais que tem por único objeto a gestão de participações e cujas filiais ou sociedades participadas não exercem atividades bancárias ou financeiras não está abrangida por nenhum dos requisitos acima mencionados, nomeadamente em matéria de supervisão prudencial. Acresce que estas sociedades gestoras de participações sociais não têm capacidade para usufruir do benefício do reconhecimento mútuo previsto na Diretiva 2013/36. Com efeito, essas disposições não dizem respeito a estas sociedades gestoras de participações sociais porque elas não detêm tais participações e também não são filiais, nem exercem nenhuma das atividades elencadas no anexo I da Diretiva 2013/36.

55. Consequentemente, a interpretação proposta pelas recorrentes nos três presentes processos menosprezaria a coerência no âmbito da Diretiva 2013/36, uma vez que algumas instituições financeiras teriam de cumprir as regras de supervisão prudencial, ao passo que outras não. De um ponto de vista contextual, não parece razoável considerar as sociedades gestoras de participações sociais instituições financeiras quando i) não exercem as responsabilidades de uma instituição financeira, ii) não podem usufruir dos benefícios concedidos às instituições financeiras e iii) não desempenham as missões geralmente atribuídas às instituições financeiras. A ser permitido, isso criaria um estatuto jurídico sem nenhuma finalidade prática.

56. Há que realçar outro aspeto criticável da interpretação sustentada pelas recorrentes. Com efeito, se as sociedades gestoras de participações sociais como as que estão em causa nos processos principais fossem consideradas instituições financeiras, a definição deste conceito seria desnecessariamente ampla. Muitas empresas poderiam recorrer à estrutura de uma sociedade gestora de participações sociais para gerir as suas operações e investimentos, mesmo não dispondo de instituições como filiais ou sociedades participadas.

57. Na audiência, o Governo português apresentou um exemplo ilustrativo das consequências de uma interpretação tão ampla do conceito de «instituição financeira». Entre todas as sociedades gestoras de participações sociais registadas em Portugal, 94 % foram registadas como instituições não financeiras, o que significa que apenas 6 % dessas sociedades gestoras de participações sociais são regulamentadas e controladas pelas autoridades competentes. Com base na interpretação do conceito de «instituição financeira» fornecida pelas recorrentes, essa percentagem passaria a ser de 100 %.

58. Se todas as sociedades gestoras de participações sociais fossem tratadas como instituições financeiras ao abrigo do artigo 4.º, n.º 1, ponto 26, do Regulamento n.º 575/2013, isso daria azo a uma situação peculiar. Com efeito, as responsabilidades das sociedades gestoras de participações sociais não mudariam substancialmente, a menos que estas optassem por adquirir participações em instituições ou por tornar-se filiais de instituições. Em suma, não teriam um encargo suplementar, mas poderiam usufruir dos benefícios previstos pelo direito nacional, tais como, no caso de Portugal, a isenção do imposto do selo. Nesse caso, a consequência seria que as participações geridas por sociedades gestoras de participações sociais de direito português passariam a estar numa situação de vantagem concorrencial relativamente a outras sociedades de um mercado semelhante não geridas por uma sociedade gestora de participações sociais portuguesa.

59. Além disso, verifica-se uma situação semelhante ao analisarmos as responsabilidades das autoridades nacionais. Com efeito, se todas as sociedades gestoras de participações sociais devessem ser tratadas como instituições financeiras, as autoridades nacionais suportariam um encargo excessivo em relação às obrigações que têm de cumprir no domínio da supervisão prudencial, conforme detalhadas, nomeadamente, no artigo 4.º da Diretiva 2013/36.

60. Face ao exposto, é possível estabelecer uma distinção entre dois tipos de sociedades gestoras de participações sociais: por um lado, as sociedades gestoras de participações sociais que desempenham tarefas de gestão para as suas filiais industriais, como o tipo de sociedades gestoras de participações sociais em causa nos processos principais; e, por outro, as que adquirem participações nos setores bancário ou financeiro. Só esta última categoria é que parece estar abrangida pelo Regulamento n.º 575/2013 e pela Diretiva 2013/36 com base numa interpretação contextual.

61. Esta interpretação mais restritiva do conceito de «instituição financeira» parece igualmente corresponder à alteração que foi introduzida no artigo 4.º, n.º 1, ponto 26, pelo Regulamento 2019/876, que, conforme indicado no n.º 44 *supra*, exclui desta definição as «sociedades gestoras de participações no setor puramente industrial».

62. Importa realçar que o conceito de «sociedades gestoras de participações no setor puramente industrial» não foi definido e que o Regulamento 2019/876 não fornece nenhuma indicação quanto à sua definição. Além disso, os trabalhos preparatórios relativos ao Regulamento 2019/876 também não incluem nenhuma indicação relevante quanto à sua interpretação.

63. Todavia, mais recentemente, numa proposta de 2021²³, a Comissão propôs uma definição de «sociedade gestora de participações no setor puramente industrial». O artigo 1.º, alínea f), desta proposta, que inclui um novo ponto 26-A no artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento n.º 575/2013, dispõe que uma sociedade gestora de participações no setor puramente industrial é uma empresa que preenche três condições, em primeiro lugar, a sua atividade principal consiste em adquirir ou deter participações; em segundo lugar, nem ela nem nenhuma das empresas nas quais detém participações são referidas no ponto 27, alíneas a), d), e), f), g), h), k) e l), do Regulamento n.º 575/2013; em terceiro lugar, nem ela nem nenhuma das empresas em que detém participações exercem, como atividade principal, qualquer das atividades enumeradas no anexo I da Diretiva 2013/36, nenhuma das atividades enumeradas no anexo I, secções A ou B, da Diretiva 2014/65,

²³ Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (UE) n.º 575/2013 no que diz respeito aos requisitos para o risco de crédito, o risco de ajustamento da avaliação de crédito, o risco operacional, o risco de mercado e o limite mínimo dos resultados [2021/0342(COD)].

em relação aos instrumentos financeiros enumerados na secção C do referido anexo, nem são empresas de investimento, prestadores de serviços de pagamento na aceção da Diretiva (UE) 2015/2366²⁴, sociedades de gestão de ativos ou empresas de serviços auxiliares.

64. Embora a definição proposta não tenha força jurídica, é coerente com a minha análise anterior. Prevê que as sociedades gestoras de participações no setor puramente industrial não têm ligação com os setores financeiro e bancário porque não são nem empresas que exerçam a título principal uma das atividades referidas no artigo 4.º, n.º 1, ponto 26, do Regulamento n.º 575/2013 nem detêm participações em empresas que exerçam essas atividades a título principal. Por conseguinte, é necessário haver uma ligação com os setores bancário ou financeiro, mesmo em relação às sociedades que adquirem participações.

65. Concluo das considerações acima expostas, que a referência a uma «sociedade cuja atividade principal seja a aquisição de participações», quando examinada no contexto do Regulamento n.º 575/2013 e da Diretiva 2013/36, deve ser interpretada de forma restritiva. Esta interpretação do artigo 3.º, n.º 1, ponto 22, da Diretiva 2013/36 e do artigo 4.º, n.º 1, ponto 26, do Regulamento n.º 575/2013 implica que uma sociedade gestora de participações sociais que tem por objeto a gestão de participações em sociedades não sujeitas a supervisão ou a requisitos prudenciais e que, por este motivo, não está abrangida pelo âmbito de aplicação desta diretiva e deste regulamento, não pode ser considerada uma «instituição financeira».

3. Interpretação teleológica

66. No que respeita à interpretação teleológica do artigo 3.º, n.º 1, ponto 22, da Diretiva 2013/36 e do artigo 4.º, n.º 1, ponto 26, do Regulamento n.º 575/2013, é consensual que os dois atos legislativos foram adotados para reforçar as exigências em matéria de governação aplicáveis às instituições financeiras. A crise financeira iniciada em 2008 evidenciou a necessidade de uma confiança e fiabilidade acrescidas do sistema financeiro da União Europeia. Antes da crise financeira, a falta de mecanismos de controlo e equilíbrios eficazes no âmbito dessas instituições resultou numa supervisão deficitária do processo decisório. Isto conduziu à execução de estratégias de gestão orientadas a curto prazo e excessivamente arriscadas²⁵. Contudo, a adoção de boas práticas de governação interna permitiu que algumas empresas gerissem a crise financeira de uma forma significativamente melhor do que outras²⁶.

67. Neste contexto, é forçoso constatar que a falta de sistemas de governação interna pode ter um impacto potencialmente negativo nos interesses financeiros da União Europeia, como resulta dos considerandos 53 e 54 da Diretiva 2013/36 e dos considerandos 113 e 114 do Regulamento n.º 575/2013. Por conseguinte, corrigir o sistema de governação anterior era o objetivo da Diretiva 2013/36 e do Regulamento n.º 575/2013.

68. Daqui decorre que a definição do conceito de «instituição financeira» previsto no artigo 3.º, n.º 1, ponto 22, da Diretiva 2013/36 e no artigo 4.º, n.º 1, ponto 26, do Regulamento n.º 575/2013 deve ser coerente com esse objetivo e ter em conta a referida lógica. Em particular, há que considerar que o propósito do artigo 4.º, n.º 1, ponto 26, do Regulamento n.º 575/2013 é precisar

²⁴ Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de novembro de 2015, relativa aos serviços de pagamento no mercado interno, que altera as Diretivas 2002/65/CE, 2009/110/CE e 2013/36/UE e o Regulamento (UE) n.º 1093/2010, e que revoga a Diretiva 2007/64/CE (JO 2015, L 337, p. 35).

²⁵ Autoridade Bancária Europeia, *Final Report on Guidelines on internal governance under Directive 2013/36/EU* (Relatório final sobre as orientações em matéria de governação interna ao abrigo da Diretiva 2013/36/UE), EBA/GL/2021/05, 2 de julho de 2021, p. 5.

²⁶ *Ibid.*

quais as entidades que carecem de sistemas de governação internos mais rigorosos e as que são uma ameaça para os interesses financeiros da União Europeia. A definição do conceito de «instituição financeira» deve, portanto, ser suscetível de distinguir entre, por um lado, as empresas que podem representar essa ameaça e, por outro, as empresas que não têm esse impacto. Deste modo, a Diretiva 2013/36 e o Regulamento n.º 575/2013 podem ser aplicados eficazmente pelas autoridades competentes e alcançar o objetivo pretendido.

69. Neste contexto, uma interpretação do conceito de «instituição financeira» que abranja todas as sociedades gestoras de participações sociais parece distanciar-se do alcance da definição pretendido pelo legislador da União. Os requisitos de fundos próprios, os requisitos de liquidez e os requisitos relativos aos grandes riscos, conforme descritos nos n.ºs 47 a 50 das presentes conclusões, constituem medidas aplicáveis às instituições financeiras com o intuito de assegurar uma boa governação interna e práticas adequadas de gestão dos riscos. Isto decorre do facto de esses requisitos terem um efeito preventivo sobre o impacto potencialmente negativo nos interesses financeiros da União Europeia, bem como nas pessoas singulares e coletivas que lidam com essas instituições financeiras. Ora, as sociedades gestoras de participações sociais que gerem participações não pertencentes a instituições não assumem este risco. Daqui resulta que a sua inclusão no âmbito do conceito de «instituição financeira» não contribuiria para alcançar o objetivo de colmatar a falta de sistemas de governação interna das empresas que representam um risco para a segurança financeira e para os interesses financeiros da União.

70. Por outro lado, o anexo I da Diretiva 2013/36 enumera as operações que, como já referi, beneficiam de reconhecimento mútuo. O artigo 4.º, n.º 1, ponto 26, do Regulamento n.º 575/2013 prevê que uma empresa cuja atividade principal é o exercício de uma das atividades enumeradas nos pontos 2 a 12 e 15 do referido anexo é considerada uma instituição financeira, desde que preencha as restantes condições previstas na definição que consta desse artigo. Para contextualizar, as atividades abrangidas incluem, por exemplo, a locação financeira, os empréstimos, a intermediação nos mercados financeiros e a emissão de moeda eletrónica.

71. A tomada em consideração das referidas operações permite chegar a duas conclusões provisórias. A primeira é a de que a lista de operações que consta do anexo I daquela diretiva é ampla. A segunda conclusão é a de que essas operações estão claramente ligadas aos setores bancário ou financeiro. A meu ver, o legislador da União pretendeu que o alcance do conceito de «instituição financeira» fosse o mais amplo possível, para evitar lacunas, uma vez que algumas empresas poderiam tentar subtrair os seus ativos do âmbito da supervisão prudencial, mesmo que estes estivessem claramente ligados aos setores bancário ou financeiro.

72. É evidente que a aplicação deste raciocínio a uma interpretação segundo a qual o conceito de «instituição financeira» abrange todas as sociedades gestoras de participações sociais só seria consistente com uma das conclusões acima referidas. Embora o âmbito das sociedades abrangidas fosse efetivamente amplo, não apresentaria, todavia, uma ligação com os setores bancário ou financeiro. Por conseguinte, considero ser necessária uma redução teleológica para garantir que tal interpretação não alarga excessivamente o alcance da definição do conceito de «instituição financeira».

73. Face ao exposto, não seria adequado considerar sociedades gestoras de participações sociais, como as que estão em causa nos processos principais, «instituições financeiras» na aceção da Diretiva 2013/36 e do Regulamento n.º 575/2013. Além disso, esta interpretação do artigo 4.º, n.º 1, ponto 26, do Regulamento n.º 575/2013 é coerente com a análise acima exposta sobre a interpretação contextual e corrobora-a.

74. Face às considerações que precedem, afigura-se que todos os métodos de interpretação conduzem a uma leitura restritiva do artigo 4.º, n.º 1, ponto 26, do Regulamento n.º 575/2013. Por esta razão, concluo que o artigo 3.º, n.º 1, ponto 22, da Diretiva 2013/36 e o artigo 4.º, n.º 1, ponto 26, do Regulamento n.º 575/2013 devem ser interpretados no sentido de que uma sociedade gestora de participações sociais, que tem por único objeto a gestão de participações noutras sociedades e cujas filiais ou participações não dizem respeito a atividades bancárias ou financeiras, não pode ser considerada uma instituição financeira na aceção destas disposições.

V. Conclusão

75. Com base na análise acima exposta, proponho ao Tribunal de Justiça que responda às questões submetidas pelo Tribunal Arbitral Tributário (Centro de Arbitragem Administrativa, Portugal) e pelo Supremo Tribunal Administrativo (Portugal) do seguinte modo:

O artigo 3.º, n.º 1, ponto 22, da Diretiva 2013/36/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativa ao acesso à atividade das instituições de crédito e à supervisão prudencial das instituições de crédito, que altera a Diretiva 2002/87/CE e revoga as Diretivas 2006/48/CE e 2006/49/CE, e o artigo 4.º, n.º 1, ponto 26, do Regulamento (UE) n.º 575/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativo aos requisitos prudenciais para as instituições de crédito e para as empresas de investimento e que altera o Regulamento (UE) n.º 648/2012,

devem ser interpretados no sentido de que uma sociedade gestora de participações sociais, que tem por único objeto a gestão de participações noutras sociedades e cujas filiais ou sociedades participadas não exercem atividades bancárias ou financeiras, não pode ser considerada uma instituição financeira na aceção destas disposições na versão aplicável aos factos dos processos principais.