



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL GERAL (Quarta Secção Alargada)

17 de abril de 2024*

«Auxílios de Estado — Legislação fiscal sueca — Imposto sobre o risco sistémico das instituições de crédito — Decisão de não levantar objeções — Caráter seletivo — Objetivo da medida — Derrogação do sistema de referência»

No processo T-112/22,

Ideella föreningen Svenska Bankföreningen med firma Svenska Bankföreningen, Näringsverksamhet, com sede em Estocolmo (Suécia),

Länsförsäkringar Bank AB, com sede em Estocolmo,

representadas por P. Hansson, M. Eriksson, M. Persson e A. Andersson, advogados,

recorrentes,

contra

Comissão Europeia, representada por F. Tomat e A. Steiblyté, na qualidade de agentes,

recorrida,

apoiada por:

Reino da Suécia, representado por C. Meyer-Seitz, A. Runeskjöld, F.-L. Göransson, H. Shev, H. Eklinder e R. Shahsavani Eriksson, na qualidade de agentes,

interveniente,

O TRIBUNAL GERAL (Quarta Secção Alargada),

composto por: S. Papasavvas, presidente, R. da Silva Passos, M. Jaeger, S. Gervasoni e N. Póltorak (relatora), juízes,

secretário: P. Cullen, administrador,

vistos os autos,

após a audiência de 9 de novembro de 2023,

* Língua do processo: inglês.

profere o presente

Acórdão

- 1 Com o seu recurso interposto ao abrigo do artigo 263.º TFUE, as recorrentes, Ideella föreningen Svenska Bankföreningen med firma Svenska Bankföreningen, Näringsverksamhet e Länsförsäkringar Bank AB, pedem a anulação da Decisão COM(2021) 8637 final da Comissão Europeia, de 24 de novembro de 2021, relativa à medida estatal SA.56348 (2021/N) — Suécia: imposto sueco sobre as instituições de crédito (a seguir «decisão impugnada»).

Antecedentes do litígio

- 2 A primeira recorrente, a Ideella föreningen Svenska Bankföreningen med firma Svenska Bankföreningen, Näringsverksamhet, é uma associação sueca de banqueiros, que representa os seus 31 membros no âmbito de negócios de interesse comum, tanto no plano nacional como internacional. Os seus membros são bancos e instituições financeiras com sede na Suécia.
- 3 A segunda recorrente, a Länsförsäkringar Bank, é membro dessa associação de banqueiros.
- 4 Em 3 de setembro de 2021, o Reino da Suécia notificou à Comissão, em conformidade com o artigo 108.º, n.º 3, TFUE, um projeto de lei relativo a um imposto sobre os riscos devido pelas instituições de crédito e projetos de alteração da Lei relativa ao crédito pelo imposto estrangeiro (a seguir, em conjunto, «projeto de lei»). No entanto, o Reino da Suécia entendia que o imposto criado (a seguir «imposto») não preenchia os critérios de seletividade previstos no artigo 107.º, n.º 1, TFUE e, por conseguinte, não constituía um auxílio de Estado. O projeto de lei foi adotado e a lei entrou em vigor em 1 de janeiro de 2022.
- 5 Por força do ponto 2.1, secção 1, do projeto de lei, as instituições de crédito devem pagar o imposto ao Estado.
- 6 Em conformidade com o ponto 2.1, secção 4, do projeto de lei, as instituições de crédito suecas estão sujeitas ao imposto quando o montante das suas dívidas no início do exercício fiscal exceder o valor do limiar previsto pelo projeto de lei. Relativamente às instituições de crédito estrangeiras, esta disposição prevê que estas são tributadas quando, no início do exercício fiscal, tenham dívidas atribuíveis às atividades comerciais exercidas a partir de uma sucursal sueca cujo montante exceda o valor do limiar previsto pelo projeto de lei. Na fundamentação do projeto de lei relativo à referida secção, remete-se para o direito sueco para efeitos da definição de instituições de crédito, a saber, os bancos suecos e as sociedades suecas ativas no mercado do crédito, bem como os bancos estrangeiros e as sociedades de crédito estrangeiras. Daqui resulta que nove instituições de crédito estão sujeitas ao imposto.
- 7 No ponto 2.1, secção 5, do projeto de lei, o valor do limiar está fixado em 150 mil milhões de coroas suecas (SEK) (cerca de 13,3 mil milhões de euros) para os exercícios fiscais com início em 2022. Para os exercícios fiscais com início em 2023 ou mais tarde, o limiar ascende a 150 mil milhões de SEK multiplicados por um valor que representa a relação entre o montante de base do preço em 2022 e o montante de base do preço para o ano em que começou o exercício fiscal em questão, expresso em percentagem com duas casas decimais e arredondado por defeito, acrescido de dois pontos percentuais.

- 8 O ponto 2.1, secção 6, do projeto de lei rege a situação das instituições de crédito que fazem parte de um grupo de instituições de crédito. Assim, o conjunto das dívidas das instituições de crédito do grupo no início do exercício fiscal é tido em conta para efeitos da aplicação do ponto 2.1, secção 4, do projeto de lei. Todavia, no caso de uma instituição de crédito estrangeira que faça parte de um grupo, apenas as dívidas atribuíveis às atividades comerciais da instituição de crédito que são exercidas a partir de uma sucursal sueca são tidas em conta no cálculo do conjunto das dívidas. Está igualmente previsto que, além dos subsídios e das reservas não tributadas, certas dívidas não são tidas em conta no cálculo do conjunto das dívidas, a saber, por um lado, as dívidas a uma instituição de crédito sueca que faz parte do mesmo grupo e, por outro, as dívidas a uma instituição de crédito estrangeira que faz parte do mesmo grupo, se os créditos correspondentes a essas dívidas forem atribuíveis às atividades comerciais da instituição de crédito estrangeira exercidas a partir de uma sucursal sueca.
- 9 O ponto 2.1, secção 9, do projeto de lei fixa a taxa de imposto em 0,05 % do montante das dívidas da instituição de crédito que é sujeito passivo. No ponto 2.2 do projeto de lei, prevê-se que a taxa é aumentada para 0,06 % para o exercício fiscal de 2023.
- 10 No ponto 2.3, capítulo 5, secção 1, do projeto de lei, prevê-se que, em certas condições, uma entidade sujeita ao imposto e que tenha dívidas para com uma instituição de crédito estrangeira dentro do mesmo grupo tem direito a um crédito pelo imposto estrangeiro pago por essa instituição de crédito estrangeira.
- 11 Em 30 de setembro de 2021, a Comissão enviou um pedido de informações ao Reino da Suécia, ao qual esta respondeu em 5 de outubro de 2021.

Decisão impugnada

- 12 Na decisão impugnada, a Comissão entendeu que o imposto não constituía um auxílio de Estado, na aceção do artigo 107.º, n.º 1, TFUE, uma vez que não preenchia o critério de seletividade previsto por esta disposição.
- 13 A este respeito, em primeiro lugar, relativamente à identificação do regime fiscal «normal», a Comissão considerou que, uma vez que o referido regime estava limitado ao imposto, que prosseguia uma lógica própria, era independente dos outros regimes fiscais nacionais cujos elementos constitutivos eram coerentes com o seu objetivo, a saber, reforçar as finanças públicas através de contribuições de grandes instituições de crédito suscetíveis de estarem na origem de custos indiretos consideráveis para a sociedade, criando assim a possibilidade de suportar tais custos indiretos decorrentes de futuras crises financeiras. A Comissão concluiu que o regime «normal» não foi concebido segundo parâmetros manifestamente discriminatórios para contornar o direito da União em matéria de auxílios de Estado.
- 14 Em segundo lugar, primeiro, a Comissão entendeu que as instituições de crédito exclusivamente visadas pelo imposto, cujas dívidas eram uma fonte de instabilidade em relação, nomeadamente, ao sistema financeiro e à economia real, se distinguiam das outras instituições financeiras, uma vez que estas não apresentavam o mesmo grau de risco de gerar tal instabilidade. Por conseguinte, segundo a Comissão, as outras instituições financeiras não estavam numa situação factual e jurídica comparável à luz do objetivo atribuído ao imposto.

- 15 Em segundo lugar, a Comissão considerou que o limiar das dívidas estabelecido pelo imposto visava refletir a dimensão das instituições de crédito e, por conseguinte, o risco de gerar custos indiretos significativos. Assim, as instituições de crédito cujas dívidas não excediam o limiar previsto pelo imposto não estavam numa situação factual e jurídica comparável à das instituições cujas dívidas excediam esse limiar, à luz do objetivo atribuído ao imposto e, por conseguinte, a sua isenção do imposto não constituía uma derrogação do regime «normal».

Pedidos das partes

- 16 As recorrentes concluem pedindo que o Tribunal Geral se digne:
- anular a decisão impugnada;
 - condenar a Comissão nas despesas.
- 17 A Comissão, apoiada pelo Reino da Suécia, conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:
- negar provimento ao recurso;
 - condenar as recorrentes nas despesas.

Questão de direito

- 18 As recorrentes invocam um único fundamento de recurso, relativo à violação dos seus direitos processuais.
- 19 Segundo as recorrentes, no âmbito da sua análise do imposto, a Comissão deveria ter tido dificuldades sérias. Por conseguinte, deveria ter dado início ao procedimento formal de investigação e dar-lhes a possibilidade de darem a conhecer o seu ponto de vista e de assim exercerem os seus direitos processuais. Neste contexto, as recorrentes contestam a análise da Comissão relativo ao caráter seletivo do imposto efetuado na decisão impugnada.
- 20 A Comissão, apoiada pelo Reino da Suécia, contesta a argumentação das recorrentes.

Observações preliminares

- 21 Importa recordar que, no âmbito do procedimento de controlo dos auxílios de Estado, é preciso distinguir entre, por um lado, a fase preliminar de investigação dos auxílios instituída pelo artigo 108.º, n.º 3, TFUE, que tem apenas por objeto permitir à Comissão formar uma primeira opinião sobre a medida notificada, e, por outro, o procedimento formal de investigação previsto no artigo 108.º, n.º 2, TFUE.
- 22 A legalidade de uma decisão, como a decisão impugnada, de não levantar objeções, baseada no artigo 4.º, n.º 3, do Regulamento (UE) 2015/1589 do Conselho, de 13 de julho de 2015, que estabelece as regras de execução do artigo 108.º [TFUE] (JO 2015, L 248, p. 9), depende da questão de saber se a apreciação das informações e dos elementos de que a Comissão dispunha, na fase preliminar de investigação da medida notificada, deveria objetivamente ter suscitado dúvidas quanto à qualificação de auxílio dessa medida na aceção do artigo 107.º, n.º 1, TFUE, uma

vez que tais dúvidas devem dar lugar ao início de um procedimento formal de investigação em que podem participar as partes interessadas referidas no artigo 1.º, alínea h), desse regulamento (v., por analogia, Acórdão de 2 de setembro de 2021, Comissão/Tempus Energy e Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, n.º 38).

- 23 Quando um recorrente pede a anulação de uma decisão de não levantar objeções, impugna, em substância, o facto de a decisão da Comissão sobre o auxílio em causa ter sido adotada sem que essa instituição tivesse iniciado o procedimento formal de investigação, violando assim os seus direitos processuais. Para que o seu pedido de anulação seja procedente, o recorrente pode invocar todos os fundamentos que demonstrem que a apreciação das informações e dos elementos de que a Comissão dispunha na fase preliminar de investigação da medida notificada deveria ter suscitado dúvidas quanto à qualificação dessa medida como auxílio na aceção do artigo 107.º, n.º 1, TFUE (v., neste sentido, Acórdão de 2 de setembro de 2021, Comissão/Tempus Energy e Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, n.º 39 e jurisprudência referida).
- 24 A prova da existência de tais dúvidas, que deve ser procurada tanto nas circunstâncias da adoção da decisão de não levantar objeções como no seu conteúdo, deve ser apresentada pelo requerente da anulação dessa decisão a partir de um conjunto de indícios concordantes (Acórdãos de 2 de setembro de 2021, Comissão/Tempus Energy e Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, n.º 40, e de 19 de setembro de 2018, HH Ferries e o./Comissão, T-68/15, EU:T:2018:563, n.º 63). A este respeito, não cabe ao Tribunal Geral determinar se existem indícios probatórios da inexistência de dúvidas quanto à qualificação da medida em causa como auxílio. Pelo contrário, cabe-lhe investigar se o recorrente fez prova da existência de tais dúvidas, sendo caso disso através de um conjunto de indícios concordantes (v., neste sentido, Acórdão de 2 de setembro de 2021, Comissão/Tempus Energy e Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, n.º 73).
- 25 Neste contexto, o carácter insuficiente ou incompleto da análise levada a cabo pela Comissão no procedimento de investigação preliminar constitui um indício da existência de dificuldades sérias na apreciação da medida em causa, cuja presença a obriga a dar início ao procedimento formal de investigação (v. Acórdão de 2 de setembro de 2021, Comissão/Tempus Energy e Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, n.º 41 e jurisprudência referida).
- 26 Por último, o conceito de «dificuldades sérias» reveste carácter objetivo. Daqui resulta que a fiscalização da legalidade efetuada pelo Tribunal Geral no que toca à existência de dificuldades sérias não pode ser limitada à verificação de um erro manifesto de apreciação (v. Acórdãos de 27 de setembro de 2011, 3F/Comissão, T-30/03 RENV, EU:T:2011:534, n.º 55 e jurisprudência referida, e de 10 de julho de 2012, Smurfit Kappa Group/Comissão, T-304/08, EU:T:2012:351, n.º 80 e jurisprudência referida).
- 27 É à luz desta jurisprudência que cumpre examinar a argumentação das recorrentes destinada a demonstrar a existência de dúvidas quanto à qualificação do imposto como auxílio na aceção do artigo 107.º, n.º 1, TFUE, as quais deveriam ter levado a Comissão a dar início ao procedimento formal de investigação.
- 28 A este respeito, cumpre recordar que a qualificação de uma medida nacional de «auxílio de Estado», na aceção do artigo 107.º, n.º 1, TFUE, requer que estejam preenchidos todos os seguintes requisitos. Em primeiro lugar, deve tratar-se de uma intervenção do Estado ou ser proveniente de recursos estatais. Em segundo lugar, essa intervenção deve ser suscetível de afetar as trocas comerciais entre os Estados-Membros. Em terceiro lugar, deve conferir uma vantagem seletiva

ao seu beneficiário. Em quarto lugar, deve falsear ou ameaçar falsear a concorrência (v. Acórdão de 8 de novembro de 2022, Fiat Chrysler Finance Europe/Comissão, C-885/19 P e C-898/19 P, EU:C:2022:859, n.º 66 e jurisprudência referida).

- 29 As recorrentes especificam que «[o] presente recurso contesta a validade da análise da medida notificada pela Comissão no que concerne ao critério de seletividade» uma vez que a Comissão teria tido dificuldades sérias a este respeito e deveria ter dado início ao procedimento formal de investigação.
- 30 No que respeita ao requisito respeitante à concessão de uma vantagem seletiva, este impõe que se determine se, no âmbito de um determinado regime jurídico, a medida nacional em causa é suscetível de favorecer «certas empresas ou certas produções» em relação a outras, que se encontrem, à luz do objetivo prosseguido pelo referido regime, numa situação factual e jurídica comparável e que estão assim sujeitas a um tratamento diferenciado que pode, em substância, ser qualificado de discriminatório (v. Acórdão de 8 de novembro de 2022, Fiat Chrysler Finance Europe/Comissão, C-885/19 P e C-898/19 P, EU:C:2022:859, n.º 67 e jurisprudência referida).
- 31 No que concerne, concretamente, às medidas nacionais que conferem um benefício fiscal, há que recordar que uma medida desta natureza, que, embora não implique uma transferência de recursos do Estado, coloca os beneficiários numa situação mais favorável do que a dos outros contribuintes, é suscetível de proporcionar uma vantagem seletiva aos beneficiários e de constituir, por conseguinte, um «auxílio de Estado», na aceção do artigo 107.º, n.º 1, TFUE. Assim, é, nomeadamente, considerada um auxílio de Estado uma intervenção que alivia os encargos que normalmente oneram o orçamento de uma empresa e que, por essa razão, não sendo subvenção na aceção estrita da palavra, tem a mesma natureza e produz efeitos idênticos (v., neste sentido, Acórdãos de 16 de março de 2021, Comissão/Polónia, C-562/19 P, EU:C:2021:201, n.º 30, e de 16 de março de 2021, Comissão/Hungria, C-596/19 P, EU:C:2021:202, n.º 36).
- 32 Para qualificar uma medida fiscal nacional de «seletiva», a Comissão deve identificar, num primeiro momento, o sistema de referência, a saber, o regime fiscal «normal» aplicável no Estado-Membro em causa, e demonstrar, num segundo momento, que a medida fiscal em causa derroga este sistema de referência, visto que introduz diferenciações entre operadores económicos que se encontram, tendo em conta o objetivo prosseguido por este último, numa situação factual e jurídica comparável. O conceito de «auxílio de Estado» não abrange, contudo, as medidas que introduzem uma diferenciação entre empresas que se encontram, tendo em conta o objetivo prosseguido pelo regime jurídico em causa, numa situação factual e jurídica comparável e, por conseguinte, *a priori*, seletivas, quando o Estado-Membro em causa conseguir demonstrar que esta diferenciação é justificada, no sentido de que resulta da natureza ou da estrutura do sistema em que as referidas medidas se inserem (v. Acórdãos de 21 de dezembro de 2016, Comissão/World Duty Free Group e o., C-20/15 P e C-21/15 P, EU:C:2016:981, n.ºs 57 e 58 e jurisprudência referida, e de 8 de novembro de 2022, Fiat Chrysler Finance Europe/Comissão, C-885/19 P e C-898/19 P, EU:C:2022:859, n.º 68 e jurisprudência referida).
- 33 No presente caso, as recorrentes contestam a análise da Comissão efetuada na decisão impugnada relativamente às duas primeiras etapas expostas no n.º 32, *supra*.
- 34 Como resulta dos considerandos 66, 70 e 72 da decisão impugnada, a Comissão concluiu, por um lado, que o sistema de referência não tinha sido concebido de modo manifestamente discriminatório e, por outro, que a não sujeição ao imposto de certos tipos de operadores ou de

operadores cujas dívidas acumuladas eram inferiores ao limiar fixado no projeto de lei não constituía uma derrogação do sistema de referência uma vez que esses operadores não se encontravam, à luz do objetivo atribuído ao imposto, numa situação factual e jurídica comparável à das instituições bancárias sujeitas a esse imposto.

- 35 Por conseguinte, há que examinar os argumentos das recorrentes relativos aos diferentes elementos do imposto analisados pela Comissão na decisão impugnada, após ter determinado o objetivo prosseguido pelo legislador nacional.

Quanto ao objetivo do imposto

- 36 As recorrentes sustentam que o objetivo do imposto é evasivo porque visa as «grandes instituições de crédito», apesar de todas as instituições de crédito poderem contribuir para os custos indiretos em caso de crise financeira. Acrescentam que o imposto visa algumas empresas, num mercado com mais de uma centena de outras. Estas poucas empresas enfrentam, assim, um aumento considerável dos seus impostos. O imposto foi concebido para que apenas algumas empresas contribuam para o financiamento desses custos indiretos. Todavia, é pacífico que as empresas que não estão sujeitas ao imposto estão igualmente na origem de custos indiretos. Por conseguinte, a medida notificada criaria uma discriminação injustificada, que deveria ter sido patente para a Comissão à luz das informações de que dispunha quando adotou a decisão impugnada. Segundo as recorrentes, o facto de as receitas resultantes desse imposto se destinarem a ser utilizadas para efetuar despesas públicas suplementares, não sendo o objetivo do imposto criar um fundo destinado a compensar futuros custos indiretos, leva a, pelo menos, interrogar sobre o verdadeiro objetivo do imposto.
- 37 Além disso, as recorrentes alegam que o projeto de lei especifica que o objetivo do imposto é aumentar a tributação das grandes instituições de crédito que, em caso de crise financeira, estariam provavelmente na origem de custos indiretos consideráveis para a sociedade. As recorrentes indicam que esses custos teriam a primeira origem nas dificuldades em obter empréstimos nos bancos em período de crise financeira. Os custos indiretos, definidos de forma vaga no projeto de lei, são, no essencial, todos os custos que o Estado pode ser levado a suportar em caso de abrandamento da atividade económica. Além disso, o objetivo do imposto não é criar um fundo destinado a compensar futuros custos indiretos, mas reforçar as finanças públicas a fim de se permitir a realização de despesas públicas suplementares.
- 38 A Comissão, apoiada pelo Reino da Suécia, contesta a argumentação das recorrentes.
- 39 No presente caso, como decorre do ponto 5.1 da exposição de motivos do projeto de lei, o imposto visa reforçar as finanças públicas através da sua melhoria e da preservação da dívida pública num nível baixo, a fim de fornecer uma margem para a gestão das futuras crises financeiras. Especificamente, considera-se que, com finanças públicas mais fortes, o Reino da Suécia estaria mais bem preparado para enfrentar os desafios e aplicar as medidas necessárias em situação de crise.
- 40 Além disso, o projeto de lei especifica que as crises financeiras são dispendiosas e podem gerar, nomeadamente, custos indiretos resultantes do declínio do ciclo económico e da deterioração das finanças públicas. Todavia, nem todas as instituições de crédito constituem o mesmo risco para o funcionamento do sistema financeiro. Com efeito, as grandes instituições de crédito constituem uma parte tão importante deste sistema que a sua insolvência ou perturbação séria apresenta, a título individual, um risco sistémico e tem um impacto muito negativo no referido

sistema, bem como na economia em geral. Assim, existe o risco de os problemas de uma das grandes instituições de crédito se difundir rapidamente a todo o sistema bancário. Especialmente, a posse cruzada de obrigações financeiras favorece a rápida propagação de um problema numa parte do sistema financeiro às outras partes desse sistema, ameaçando assim a sua estabilidade. As pequenas instituições de crédito que não são de dimensão crítica para o sistema financeiro não afetam o desenvolvimento macroeconómico no mesmo grau que as grandes instituições. Por conseguinte, as instituições de crédito que, devido à sua dimensão e importância para o funcionamento do sistema financeiro e do desenvolvimento macroeconómico, possam, no caso de uma crise financeira cuja ocorrência não pode ser excluída, causar custos indiretos significativos para a sociedade, devem pagar o imposto.

- 41 Resulta dessa exposição de motivos do projeto de lei que o objetivo do imposto é reforçar as finanças públicas através da sua melhoria e da preservação da dívida pública num nível baixo, a fim de fornecer uma margem para a gestão de futuras crises financeiras, impondo o pagamento do imposto às grandes instituições de crédito, cuja insolvência ou perturbação séria apresentaria, a título individual e devido à sua dimensão e à sua importância para o funcionamento do sistema financeiro, um risco sistémico e teria um impacto muito negativo no referido sistema e na economia em geral, provocando assim custos indiretos significativos para a sociedade.
- 42 A este respeito, cumpre salientar que, na audiência, as recorrentes invocaram a possibilidade de instituições de crédito não sujeitas ao imposto, consideradas coletivamente, serem a causa de custos indiretos significativos para a sociedade. Todavia, mesmo que fosse admissível, este argumento deve ser julgado improcedente. Por um lado, como resulta do n.º 41, *supra*, a conceção do imposto baseia-se nas características individuais das instituições de crédito. Por outro lado, como resulta do considerando 25 da decisão impugnada, as instituições de crédito sujeitas ao imposto representam 90 % do total das dívidas de todas as instituições de crédito que operam na Suécia. Ora, ao limitar-se a indicar que esta percentagem talvez não seja correta sem fundamentar esta alegação com elementos de prova, as recorrentes não conseguiram pôr utilmente em causa a conclusão de que as instituições de crédito não sujeitas ao imposto representam apenas 10 % do total das dívidas de todas as instituições de crédito que operam na Suécia. Por conseguinte, as recorrentes não demonstraram que a insolvência das referidas instituições de crédito não sujeitas ao imposto, mesmo consideradas coletivamente, apresentaria um risco sistémico e teria um impacto muito negativo no sistema financeiro e na economia em geral, provocando assim custos indiretos significativos para a sociedade.
- 43 Além disso, as recorrentes não puseram em causa a possibilidade de só as grandes instituições de crédito poderem provocar, a título individual, com a sua insolvência, um risco sistémico e terem um impacto muito negativo no sistema financeiro e na economia em geral, provocando assim custos indiretos significativos para a sociedade. Com efeito, nas suas observações sobre o articulado de intervenção do Reino da Suécia, contestam esta conclusão sem fundamentar a sua posição, admitindo simultaneamente que a probabilidade de um banco estar na origem de custos indiretos provém de dois fatores independentes, a saber, por um lado, a probabilidade de esse banco entrar em insolvência e, por outro, os efeitos causados pela insolvência desse banco.

Quanto ao sistema de referência

- 44 As recorrentes alegam que a Comissão dispunha de elementos de prova que deveriam ter suscitado dúvidas quanto à compatibilidade dos elementos do sistema de referência com o objetivo do imposto. As recorrentes sustentam que a Comissão parece ter determinado o sistema de referência baseando-se numa interpretação demasiado ampla da soberania fiscal de que gozam os Estados-Membros.
- 45 A Comissão contesta a argumentação das recorrentes.
- 46 A este respeito, cumpre recordar que quando a medida fiscal em questão é indissociável do sistema geral de tributação do Estado-Membro em causa, é a esse sistema que se deve fazer referência. Em contrapartida, quando se afigura que essa medida é claramente dissociável do referido sistema geral, não é de excluir que o quadro de referência a ter em conta seja mais restrito do que o referido sistema geral, ou até que o mesmo se identifique com a própria medida, quando esta se apresente como uma regra dotada de lógica jurídica autónoma e seja impossível identificar um conjunto normativo coerente fora dessa medida (Acórdão de 6 de outubro de 2021, *World Duty Free Group e Espanha/Comissão*, C-51/19 P e C-64/19 P, EU:C:2021:793, n.º 63). Assim, uma medida pode constituir o seu próprio quadro de referência quando instaura um regime fiscal claramente delimitado, que prossegue objetivos específicos e se distingue, assim, de qualquer outro regime fiscal aplicado no Estado-Membro em causa (Acórdão de 15 de novembro de 2018, *World Duty Free Group/Comissão*, T-219/10 RENV, EU:T:2018:784, n.º 127).
- 47 No presente caso, a Comissão definiu o sistema de referência como estando limitado ao imposto, o que as recorrentes não contestam enquanto tal.
- 48 Cumpre salientar que as características constitutivas do imposto formam, em princípio, o sistema de referência ou o regime fiscal «normal» para efeitos da análise do requisito de seletividade. Dito isto, não está excluído que essas características possam revelar um elemento manifestamente discriminatório, o que cabe, todavia, às recorrentes demonstrar (v., neste sentido, Acórdãos de 16 de março de 2021, *Comissão/Polónia*, C-562/19 P, EU:C:2021:201, n.º 42, e de 16 de março de 2021, *Comissão/Hungria*, C-596/19 P, EU:C:2021:202, n.º 48). Todavia, no contexto do presente processo, tratando-se de uma recusa por parte da Comissão de dar início ao procedimento formal de investigação, as recorrentes devem demonstrar a existência de dificuldades sérias encontradas pela Comissão no seu exame do requisito de seletividade, o único em causa no presente caso.
- 49 Neste contexto, impõe-se especificar que, para avaliar se as características do imposto revelam um elemento manifestamente discriminatório, cumpre determinar se a escolha dos critérios de tributação, favorecendo certas instituições de crédito, se afigura incoerente à luz do objetivo deste imposto (v., neste sentido, Acórdãos de 16 de março de 2021, *Comissão/Polónia*, C-562/19 P, EU:C:2021:201, n.º 43, e de 16 de março de 2021, *Comissão/Hungria*, C-596/19 P, EU:C:2021:202, n.º 49).
- 50 A este respeito, fora dos domínios nos quais o direito fiscal da União é objeto de harmonização, é o Estado-Membro em causa que determina, através do exercício das suas competências próprias em matéria de fiscalidade direta e no respeito da sua autonomia fiscal e do direito da União, as características constitutivas do imposto, as quais definem, em princípio, o sistema de referência ou o regime fiscal «normal», a partir do qual há que analisar o requisito relativo à seletividade. É

o que acontece, nomeadamente, com a determinação da escolha da taxa do imposto, da matéria coletável do imposto, do seu facto gerador, do limiar e das modalidades de cálculo da base tributável (v., neste sentido, Acórdãos de 16 de março de 2021, Comissão/Polónia, C-562/19 P, EU:C:2021:201, n.ºs 38 e 39, e de 26 de abril de 2018, ANGED, C-236/16 e C-237/16, EU:C:2018:291, n.º 43). Além disso, quer a tributação tenha uma taxa única ou progressiva, o nível da tributação faz igualmente parte, como a definição dos sujeitos passivos, das características fundamentais do regime jurídico de tributação (v., neste sentido, Acórdãos de 16 de maio de 2019, Polónia/Comissão, T-836/16 e T-624/17, EU:T:2019:338, n.º 65, e de 27 de junho de 2019, Hungria/Comissão, T-20/17, EU:T:2019:448, n.º 80).

- 51 Assim, importa ter em conta que, não existindo normas da União, é da competência fiscal dos Estados-Membros a determinação das bases tributáveis e a repartição da carga fiscal entre os diferentes fatores de produção e os diferentes setores económicos (Acórdão de 26 de abril de 2018, ANGED, C-233/16, EU:C:2018:280, n.º 50).
- 52 Segundo as recorrentes, os parâmetros do imposto não são manifestamente compatíveis com o objetivo do mesmo, o que, tendo em conta as informações de que a Comissão dispunha, deveria ter suscitado dúvidas quanto à qualificação do imposto como auxílio.
- 53 Concretamente, visam, primeiro, a matéria coletável do imposto baseada nas dívidas das instituições de crédito, segundo, os sujeitos passivos do imposto, terceiro, o limiar do imposto e, quarto, o mecanismo de consolidação no âmbito do cálculo do limiar e da matéria coletável.

Quanto à matéria coletável do imposto baseada nas dívidas das instituições de crédito

- 54 Segundo as recorrentes, as dívidas não estão associadas aos riscos, contrariamente aos ativos. O mesmo sucede com a dimensão das instituições de crédito, como afirmam certas instituições nacionais, a literatura económica e as notações de crédito atribuídas às grandes instituições de crédito suecas. Além disso, os custos indiretos ou o risco desses custos não são diretamente proporcionais às dívidas de uma instituição de crédito, o que foi levado ao conhecimento da Comissão. É certo que não compete à Comissão escolher o indicador mais adequado para avaliar o risco de custos indiretos no âmbito da sua análise preliminar do imposto. Todavia, a Comissão está obrigada a determinar se a matéria coletável escolhida pelo Reino da Suécia introduzia um parâmetro manifestamente discriminatório no sistema de referência. Além disso, as recorrentes sustentam que, contrariamente ao que é exigido pela jurisprudência recente relativa às medidas fiscais e à seletividade, ou a medida notificada impunha uma carga fiscal considerável sobre a totalidade da matéria coletável das empresas ou não impunha absolutamente nenhuma carga fiscal.
- 55 A Comissão, apoiada pelo Reino da Suécia, contesta a argumentação das recorrentes.
- 56 Na decisão impugnada, a Comissão considerou que o volume das dívidas de uma instituição de crédito era um indicador, entre outros, da sua dimensão em geral, da sua importância e do risco que a sua insolvência poderia apresentar para a situação macroeconómica na Suécia. Assim, segundo a Comissão, este critério era coerente com o objetivo do imposto e não revelava nenhum elemento manifestamente discriminatório.
- 57 A este respeito, há que salientar que o direito da União não obsta a que uma tributação não progressiva se baseie no montante acumulado das dívidas das instituições de crédito. A circunstância de existirem indicadores mais pertinentes ou mais precisos do que o montante

acumulado das dívidas das instituições de crédito é indiferente em matéria de auxílios de Estado, uma vez que o direito da União nesta matéria visa apenas a eliminação das vantagens seletivas de que podem beneficiar certas empresas em detrimento de outras que estejam numa situação comparável (v., neste sentido e por analogia, Acórdãos de 16 de março de 2021, Comissão/Polónia, C-562/19 P, EU:C:2021:201, n.º 41, e de 16 de março de 2021, Comissão/Hungria, C-596/19 P, EU:C:2021:202, n.º 47).

- 58 Importa igualmente salientar que, como exposto nos n.ºs 40 e 41, *supra*, o imposto não visa prevenir nem remediar os riscos que as instituições de crédito apresentam, mas reforçar as finanças públicas nacionais a fim de fornecer uma margem para a gestão de futuras crises financeiras, impondo o pagamento do imposto às grandes instituições de crédito, cuja insolvência ou perturbação séria apresentaria, a título individual e devido à sua dimensão e à sua importância para o funcionamento do sistema financeiro, um risco sistémico e teria um impacto muito negativo no referido sistema e na economia em geral, provocando assim custos indiretos significativos para a sociedade.
- 59 Além disso, nomeadamente no contexto da posse cruzada de obrigações financeiras, referida no n.º 40, *supra*, quanto maior for o nível das dívidas, maior é o risco para o sistema financeiro, uma vez que, em caso de insolvência, a instituição de crédito em causa pode não estar em condições de honrar as suas dívidas consideráveis, o que, conseqüentemente, constitui um risco de incumprimento para com os seus credores e, por conseguinte, de custos indiretos significativos para a sociedade. Daqui resulta que um critério baseado no nível da dívida, como o implementado pela legislação nacional no presente caso, para distinguir entre as instituições de crédito consoante o seu impacto no sistema financeiro seja maior ou menor, é coerente com o objetivo prosseguido (v., por analogia, Acórdão de 26 de abril de 2018, ANGED, C-233/16, EU:C:2018:280, n.º 53).
- 60 Daqui resulta que o legislador nacional não considerou que as dívidas das grandes instituições de crédito as tornavam mais expostas a riscos, mas que, em contrapartida, se centrou na questão de saber se, uma vez materializada, a insolvência de uma instituição de crédito podia provocar, a título individual, custos indiretos significativos para a sociedade.
- 61 Daqui resulta que as recorrentes não demonstraram que a Comissão deveria ter tido dificuldades sérias no âmbito da apreciação relativa à matéria coletável do imposto.

Quanto aos sujeitos passivos do imposto

- 62 As recorrentes invocam, além da heterogeneidade das nove instituições sujeitas ao imposto, a inexistência de correlação entre a lista dessas instituições e a lista das instituições de importância sistémica identificadas pelo Riksgäldskontoret (Balcão da Dívida Nacional, Suécia) no âmbito da Diretiva 2014/59/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014, que estabelece um enquadramento para a recuperação e a resolução de instituições de crédito e de empresas de investimento e que altera a Diretiva 82/891/CEE do Conselho, e as Diretivas 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE e 2013/36/UE e os Regulamentos (UE) n.º 1093/2010 e (UE) n.º 648/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho (JO 2014, L 173, p. 190), uma vez que esta última lista inclui apenas seis das nove instituições de crédito sujeitas a imposto, sem que a Comissão tenha fornecido uma explicação a este respeito. Além disso, uma das instituições de crédito sujeitas a imposto concede empréstimos exclusivamente aos municípios suecos e, assim, não está na origem de nenhum custo indireto.

- 63 A este respeito, as recorrentes observam que, em aplicação da Diretiva 2014/59, os bancos alimentam um fundo de resolução e, dos nove bancos identificados pelo Balcão da Dívida Nacional como sendo de importância sistémica, o que implica contribuições sensivelmente mais elevadas para o referido fundo e o cumprimento de requisitos mais rigorosos, apenas seis estavam obrigados a pagar o imposto. Acrescentam que, devido a essas contribuições mais elevadas e a esses requisitos mais rigorosos, as instituições de importância sistémica seriam mais resilientes e menos suscetíveis de gerar custos indiretos.
- 64 As recorrentes invocam igualmente a existência de mecanismos de estabilidade financeira das instituições de crédito, nomeadamente o 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 (JO 2013, L 176, p. 1).
- 65 A estes mecanismos acrescem, por um lado, o facto de o Reino da Suécia ter optado por requisitos mais rigorosos do que os previstos pela legislação da União e, por outro, o mecanismo de garantia de depósitos bancários dos depositantes particulares no montante de 100 000 euros ao abrigo da Diretiva 2014/49/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014, relativa aos sistemas de garantia de depósitos (JO 2014, L 173, p. 149). Por outro lado, nos testes de esforço efetuados em 2021 pela Autoridade Bancária Europeia (ABE), os cinco bancos suecos objeto desses testes obtiveram excelentes resultados.
- 66 As recorrentes sublinham ainda o ambiente concorrencial do setor financeiro nacional. Na sua opinião, este aspeto é relevante para compreender a relação entre as empresas sujeitas ao imposto e o risco de gerar custos indiretos em função das suas quotas de mercado nos diferentes setores financeiros. Ora, nem todos os bancos sujeitos ao imposto detêm quotas de mercado elevadas em todos os mercados relevantes. Além disso, segundo as recorrentes, se os bancos estão em concorrência no mesmo mercado e alguns estão sujeitos ao imposto e outros estão isentos de modo seletivo, isso afeta e modifica a concorrência no mercado, o que revela a existência de uma discriminação.
- 67 As recorrentes acrescentam que o setor financeiro sueco inclui numerosas empresas diferentes com atividade num ou em vários segmentos do mercado que estão em concorrência com as instituições de crédito sujeitas ao imposto.
- 68 Segundo as recorrentes, a falta de requisitos impostos a essas outras instituições financeiras pode significar uma ameaça suplementar para a estabilidade financeira e riscos adicionais de custos indiretos para o Estado. As recorrentes invocam igualmente a importância dos fundos hipotecários no setor dos mútuos hipotecários às famílias.
- 69 As recorrentes concluem que, uma vez que todas as instituições de crédito estão na origem de custos indiretos, não é necessário fazer uma distinção entre as instituições de crédito para efeitos da sujeição ao imposto.
- 70 A Comissão, apoiada pelo Reino da Suécia, contesta a argumentação das recorrentes.
- 71 Na decisão impugnada, a Comissão entendeu que os sujeitos passivos do imposto eram as grandes instituições de crédito cuja insolvência ou perturbação séria das atividades podia provocar, a título individual, custos indiretos significativos para a sociedade sueca em caso de crise financeira. Segundo a Comissão, as grandes instituições de crédito poderiam assumir uma importância

sistémica, ter influência e impacto no mercado e ter uma dimensão crítica para a economia real. A Comissão observou que, como indica o Reino da Suécia, as pequenas instituições de crédito poderiam afetar o desenvolvimento macroeconómico num grau diferente do das grandes instituições de crédito.

- 72 Além disso, as outras instituições financeiras estão sujeitas a um regime regulamentar diferente e geralmente menos rigoroso, o que indica que têm menor capacidade para gerar riscos sistémicos e custos indiretos. Relativamente aos fundos hipotecários, que, segundo a Comissão, possuíam, em todo o caso, uma parte limitada no mercado das hipotecas, esta considerou que esses fundos não estavam envolvidos em certas atividades, como a aceitação de depósitos ou a concessão de empréstimos a sociedades não financeiras, tanto mais que se distinguiam das instituições de crédito no seu funcionamento e se inseriam num quadro regulamentar diferente.
- 73 No presente caso, em primeiro lugar, cumpre afastar o argumento das recorrentes relativo à falta de correlação perfeita entre a lista das instituições de importância sistémica identificadas pelo Balcão da Dívida Nacional e a lista das instituições de crédito sujeitas ao imposto. Com efeito, como afirmam as recorrentes, o Balcão da Dívida Nacional é a autoridade de resolução sueca na aceção da Diretiva 2014/59. Além disso, na audiência, as recorrentes afirmaram, em substância, que a lista das instituições de importância sistémica identificadas pelo Balcão da Dívida Nacional não foi estabelecida com base em critérios específicos e que não se tratava dos mesmos critérios que os utilizados para estabelecer a lista das instituições de crédito sujeitas ao imposto.
- 74 Além disso, como confirmam as recorrentes, o regime instituído pela Diretiva 2014/59, bem como pelo Regulamento (UE) n.º 806/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de julho de 2014, que estabelece regras e um procedimento uniformes para a resolução de instituições de crédito e de certas empresas de investimento no quadro de um Mecanismo Único de Resolução e de um Fundo Único de Resolução bancária e que altera o Regulamento (UE) n.º 1093/2010 (JO 2014, L 225, p. 1), visa minimizar os custos diretos significativos para a sociedade, nomeadamente em caso de insolvência dessas instituições, e não os custos indiretos. As recorrentes especificam, todavia, que as empresas às quais se aplicam as regras mais rigorosas deste regime são menos suscetíveis de gerar custos indiretos, uma vez que são menos suscetíveis de entrar em insolvência. Contudo, como resulta do n.º 60, *supra*, o imposto não visa as instituições de crédito que apresentam um risco mais significativo de insolvência, mas aplica-se às instituições de crédito cuja insolvência, uma vez materializada, pode provocar, a título individual, custos indiretos significativos para a sociedade.
- 75 A mesma conclusão se impõe relativamente ao Regulamento n.º 575/2013, à Diretiva 2014/49 e aos testes de esforço efetuados em 2021 pela ABE. Com efeito, por um lado, os requisitos em matéria de fundos próprios e o mecanismo de garantia dos depósitos bancários visam remediar os custos diretos, evitando que as instituições de crédito entrem em insolvência e que os depositantes, pessoas singulares, sofram a perda dos seus depósitos. Os testes de esforço, por outro lado, incidem sobre o risco de uma instituição de crédito entrar em insolvência. Ora, o imposto não visa evitar possíveis insolvências das instituições bancárias, nem evitar custos diretos, mas sim tomar em consideração os custos indiretos provocados pela possível insolvência das instituições de crédito sujeitas ao imposto.
- 76 Em segundo lugar, quanto ao ambiente concorrencial do setor financeiro nacional, que, segundo as recorrentes, é relevante para compreender a relação entre as empresas sujeitas ao imposto e o risco de gerar custos indiretos em função das suas quotas de mercado nos diferentes setores financeiros, primeiro, basta observar que o facto gerador do imposto não é constituído pelas

quotas de mercado detidas pelos sujeitos passivos do imposto, mas pelo nível das suas dívidas. Ora, em conformidade com a jurisprudência referida no n.º 50, *supra*, o Reino da Suécia tinha o direito de determinar, através do exercício das suas competências próprias em matéria de fiscalidade direta e no respeito da sua autonomia fiscal e do direito da União, o facto gerador do imposto e a matéria coletável desse imposto.

- 77 Segundo, as recorrentes não sustentam que outras empresas ativas num ou em vários segmentos do mercado, que estavam em concorrência com as instituições de crédito sujeitas ao imposto, possuíam dívidas superiores a 150 mil milhões de SEK. Com efeito, limitam-se a sustentar que essas empresas estão em concorrência com as instituições de crédito sujeitas ao imposto sem explicar de que modo a sua insolvência poderia provocar, a título individual, custos indiretos significativos para a sociedade.
- 78 Terceiro, relativamente ao argumento de que a falta de requisitos impostos a outras instituições financeiras poderia significar uma ameaça suplementar para a estabilidade financeira e riscos adicionais de custos indiretos para o Estado, basta observar que, em apoio do seu argumento, as recorrentes não fornecem explicações que permitam concluir por uma qualquer ameaça para a estabilidade financeira, pelo que este argumento pode ser julgado improcedente.
- 79 Quarto, no que concerne ao argumento segundo o qual uma das instituições de crédito sujeitas ao imposto concede empréstimos exclusivamente aos municípios suecos e, assim, não está na origem de nenhum custo indireto, impõe-se recordar que, segundo a jurisprudência, no caso de um regime de auxílios, a Comissão pode limitar-se a estudar as características gerais do regime em causa, sem ser obrigada a examinar cada caso de aplicação especial desse regime. Assim, numa decisão que incide sobre um regime dessa natureza, a Comissão não está obrigada a efetuar uma análise do auxílio concedido em cada caso individual com base nesse regime (v., neste sentido, Acórdãos de 28 de julho de 2011, Diputación Foral de Vizcaya e o./Comissão, C-471/09 P a C-473/09 P, não publicado, EU:C:2011:521, n.ºs 98 e 99, e de 30 de abril de 2019, UPF/Comissão, T-747/17, EU:T:2019:271, n.º 60). Além disso, na audiência, as recorrentes não contestaram os argumentos da Comissão e do Reino da Suécia segundo os quais a referida instituição de crédito não estava completamente isenta de risco de insolvência.
- 80 Quinto, relativamente ao argumento de que todas as instituições de crédito estão na origem de custos indiretos, impõe-se recordar que, como indicado no n.º 41, *supra*, o legislador fiscal sueco teve por objetivo sujeitar ao imposto as instituições de crédito cuja insolvência ou perturbação séria apresentaria, a título individual e devido à sua dimensão e à sua importância para o funcionamento do sistema financeiro, um risco sistémico e teria um impacto muito negativo no referido sistema e na economia em geral, provocando assim custos indiretos significativos para a sociedade. Assim, mesmo que todas as instituições de crédito possam estar na origem de certos custos indiretos, ou seja, possam contribuir para gerar esses custos, daí não resulta que, em caso de insolvência, todas as instituições de crédito sejam suscetíveis de provocar as referidas consequências. Além disso, não se pode contestar que o impacto das instituições de crédito no sistema financeiro depende em grande medida da sua dimensão e do nível das suas dívidas, como foi salientado no n.º 59, *supra* (v., por analogia, Acórdão de 26 de abril de 2018, ANGED, C-233/16, EU:C:2018:280, n.º 53). Por outro lado, na audiência, as recorrentes admitiram que as maiores instituições de crédito provocam custos indiretos mais significativos.
- 81 Por último, como resulta dos n.ºs 42 e 43, *supra*, por um lado, as recorrentes não puseram em causa a capacidade de apenas as grandes instituições de crédito provocarem, a título individual, através da sua insolvência, um risco sistémico, de terem um impacto muito negativo no sistema financeiro

e na economia em geral e de provocarem custos indiretos significativos para a sociedade. Por outro lado, não demonstraram que a insolvência das instituições não sujeitas ao imposto, mesmo consideradas coletivamente, teria as mesmas consequências.

- 82 Daqui resulta que as recorrentes não demonstraram que a Comissão deveria ter tido dificuldades sérias no âmbito da apreciação relativa aos sujeitos passivos do imposto.

Quanto ao limiar de sujeição ao imposto

- 83 As recorrentes sustentam que todas as instituições de crédito estão na origem de custos indiretos para a sociedade em caso de crise financeira. Além disso, no projeto de lei, o Governo Sueco não demonstrou que os riscos incorridos só se concretizavam quando o limiar de sujeição ao imposto era excedido. Assim, os grandes bancos pagam pela totalidade dos custos indiretos que causam, ao passo que os seus concorrentes estão isentos de forma seletiva do pagamento de qualquer custo que causem.
- 84 Além disso, o imposto não tem uma finalidade específica, uma vez que o seu objeto é puramente fiscal, consistindo em aumentar as receitas fiscais sem procurar influenciar o comportamento dos sujeitos passivos.
- 85 As recorrentes acrescentam que, quando uma empresa atinja o valor do limiar de tributação, o imposto é exigido com base no conjunto das dívidas tidas em conta no cálculo do referido limiar. Além disso, o limiar do imposto não pode ser equiparado a uma taxa progressiva de imposto.
- 86 Contestam igualmente a análise da Comissão e a sua interpretação do Acórdão de 26 de abril de 2018, ANGED (C-233/16, EU:C:2018:280), no qual a Comissão se baseou na decisão impugnada. Com efeito, por um lado, trata-se de um quadro diferente do do presente caso e, por outro, o limiar de sujeição ao imposto em causa nesse processo foi aplicado de forma diferente uma vez que o referido imposto foi aplicado unicamente à fração que ultrapassa o limiar, o que não se verifica no presente caso.
- 87 A Comissão, apoiada pelo Reino da Suécia, contesta a argumentação das recorrentes.
- 88 Na decisão impugnada, a Comissão indicou que o limiar de 150 mil milhões de SEK não constituía um elemento manifestamente discriminatório e representava a expressão legítima do exercício da soberania do Reino da Suécia. Além disso, a aplicação deste limiar asseguraria que os sujeitos passivos do imposto representassem 90 % do total do balanço agregado de todas as instituições de crédito na Suécia, incluindo as sucursais suecas das instituições de crédito estrangeiras.
- 89 A este respeito, segundo a jurisprudência, existem impostos cuja natureza não impede que sejam acompanhados de dispositivos de modulação que podem ir até às isenções, sem contudo constituírem vantagens seletivas. As disposições especiais previstas para certas empresas em virtude de situações que lhes são específicas, fazendo-as beneficiar de uma modulação, ou mesmo de uma isenção de imposto, não devem ser analisadas como constituindo uma vantagem seletiva se tais disposições não contrariarem o objetivo do imposto em questão (v., neste sentido, Acórdãos de 16 de maio de 2019, Polónia/Comissão, T-836/16 e T-624/17, EU:T:2019:338, n.º 89, e de 27 de junho de 2019, Hungria/Comissão, T-20/17, EU:T:2019:448, n.º 101).

- 90 Além disso, cumpre salientar que a determinação do nível desse limiar de tributação e das modalidades de cálculo da base tributável se insere na margem de apreciação do legislador nacional e se baseia, além do mais, em apreciações técnicas e complexas relativamente às quais o Tribunal de Justiça apenas pode exercer uma fiscalização judicial limitada (v., neste sentido, Acórdão de 26 de abril de 2018, ANGED, C-236/16 e C-237/16, EU:C:2018:291, n.º 43).
- 91 Resulta desta jurisprudência que o Reino da Suécia não pode ser impedido, por um lado, de aplicar um imposto com um limiar de tributação e, por outro, de estabelecer um dispositivo de modulação que vá até uma isenção das instituições de crédito que se encontrem abaixo do referido limite, desde que esses elementos não contrariem o objetivo do imposto.
- 92 Por conseguinte, cumpre examinar se o referido limiar não é contrário ao objetivo do imposto ou se não é manifestamente discriminatório.
- 93 A este respeito, por um lado, relativamente ao argumento segundo o qual todas as instituições de crédito estão na origem de custos indiretos para a sociedade em caso de crise financeira, impõe-se recordar que, no presente caso, como indicado no n.º 41, *supra*, o objetivo do imposto é reforçar as finanças públicas através da sua melhoria e da preservação da dívida pública num nível baixo, a fim de fornecer uma margem para a gestão de futuras crises financeiras, impondo o pagamento do imposto às grandes instituições de crédito, cuja insolvência ou perturbação séria apresentaria, a título individual e devido à sua dimensão e à sua importância para o funcionamento do sistema financeiro, um risco sistémico e teria um impacto muito negativo no referido sistema e na economia em geral, provocando assim custos indiretos significativos para a sociedade. O Reino da Suécia considera que a insolvência de uma instituição de crédito cujas dívidas excedem o limiar de 150 mil milhões de SEK apresentaria esses riscos e geraria custos indiretos significativos para a sociedade. As recorrentes não põem em causa esta conclusão do legislador nacional e, como foi salientado no n.º 43, *supra*, não sustentam que a insolvência de uma instituição de crédito cujas dívidas se situam abaixo do referido limiar poderia provocar as mesmas consequências. Além disso, como indicado no n.º 59, *supra*, nomeadamente no contexto da posse cruzada de obrigações financeiras, quanto maior for o nível de endividamento, maior é o risco para o sistema financeiro porque, em caso de insolvência, a instituição de crédito em causa poderia não estar em condições de honrar as suas dívidas consideráveis, o que, conseqüentemente, constituiria um risco de insolvência junto dos seus credores e, assim, um risco sistémico.
- 94 Por outro lado, relativamente ao argumento segundo o qual o imposto não tem uma finalidade específica e não pretende influenciar o comportamento dos sujeitos passivos, as recorrentes não explicaram por que motivo se exigiria que o imposto influenciasse o comportamento dos sujeitos passivos. Com efeito, como resulta do seu objetivo, o imposto visa o reforço das finanças públicas através da sua melhoria e da preservação da dívida pública num nível baixo, a fim de fornecer uma margem para a gestão de futuras crises financeiras. Nenhuma outra finalidade específica, como a influência do comportamento dos sujeitos passivos, foi exposta no projeto de lei. Assim, este argumento não pode ser acolhido, uma vez que o imposto não tem por objeto prevenir a assunção de risco por parte das instituições de crédito a ele sujeitas ou a sua insolvência, mas assegurar uma boa gestão das finanças públicas em caso de insolvência de uma dessas instituições.
- 95 Do mesmo modo, o facto de o produto do imposto alimentar o orçamento do Estado está em harmonia com o objetivo referido no n.º 94, *supra*.

- 96 Além disso, por um lado, como resulta dos autos e como foi confirmado pelas recorrentes na audiência, não existiam instituições de crédito não sujeitas ao imposto com um nível de dívidas próximo do limiar de 150 mil milhões de SEK.
- 97 Por outro lado, sem que tenha sido utilmente contestado pelas recorrentes (v. n.º 42, *supra*), resulta da decisão impugnada que a aplicação deste limiar assegura que os sujeitos passivos do imposto representem 90 % do total do balanço agregado de todas as instituições de crédito na Suécia.
- 98 Daqui decorre que as recorrentes não apresentaram argumentos que permitam considerar o limiar de 150 mil milhões de SEK manifestamente inadequado à luz dos objetivos do imposto. Também não indicaram que outro nível teria sido adequado para esse limiar. Com efeito, verifica-se que contestam a própria existência de um limiar. Todavia, em conformidade com a jurisprudência referida nos n.ºs 89 e 90, *supra*, a introdução de limiares pelo legislador nacional não é, em si mesma, contrária ao direito da União.
- 99 Daqui resulta que as recorrentes não demonstraram que a Comissão deveria ter tido dificuldades sérias no âmbito da apreciação relativa ao limiar de sujeição ao imposto.

Quanto ao mecanismo de consolidação

- 100 As recorrentes contestam o mecanismo de consolidação para as situações intragrupos adotado para efeitos do cálculo do limiar e da matéria coletável, uma vez que as dívidas intragrupos das instituições de crédito nacionais e das sucursais transfronteiriças são tidas em conta no cálculo do limite. Com efeito, não existe umnexo direto entre os custos indiretos na Suécia e as dívidas atribuíveis a uma sucursal estrangeira de uma instituição de crédito sueca, ao passo que as dívidas dessas sucursais representam uma parte significativa da totalidade da matéria coletável.
- 101 Além disso, no que respeita aos custos indiretos, as filiais estrangeiras de instituições de crédito suecas e as sucursais estrangeiras dessas instituições de crédito encontram-se numa situação semelhante. Ora, estas duas situações são tratadas de forma diferente, já que só as dívidas das sucursais estrangeiras das instituições de crédito suecas são integradas na matéria coletável do imposto. Além disso, em assimetria com o tratamento das sucursais estrangeiras de uma instituição de crédito sueca cujas dívidas são tidas em conta para efeitos do cálculo do imposto, as dívidas das sucursais situadas na Suécia das instituições de crédito estrangeiras são igualmente tomadas em consideração para o referido cálculo.
- 102 A Comissão contesta a argumentação das recorrentes.
- 103 A este respeito, antes de mais, impõe-se salientar que, como resulta do considerando 59 da decisão impugnada e sem que isso seja posto em causa pelas recorrentes, a sucursal de uma instituição de crédito sueca não tem personalidade jurídica independente em relação à instituição de que depende e está abrangida pela mesma licença, por oposição a filiais, que constituem entidades jurídicas separadas. Assim, qualquer obrigação financeira de uma sucursal cabe à instituição de crédito sueca de que depende e uma crise que afeta essa sucursal afeta a sua sociedade-mãe, causando custos indiretos, não apenas no Estado em que está estabelecida, mas também na Suécia. Por conseguinte, não há que considerar que a Comissão deveria ter tido dúvidas quanto a esse mecanismo, uma vez que as sucursais de uma instituição de crédito sueca estão ligadas a esta última e, portanto, a sua insolvência produziria efeitos também na Suécia.

- 104 De seguida, pelas mesmas razões, há que afastar o argumento de que as filiais estrangeiras e as sucursais estrangeiras de uma instituição de crédito sueca se encontram numa situação semelhante, uma vez que, como se indica no considerando 60 da decisão impugnada, diversamente das sucursais, as filiais são entidades jurídicas que estão separadas das suas sociedades-mãe e operam sob uma licença distinta emitida pelo Estado em que estão estabelecidas.
- 105 Por último, as recorrentes não demonstraram a existência de uma assimetria entre o tratamento das dívidas das sucursais estrangeiras de uma instituição de crédito sueca e as dívidas das sucursais situadas na Suécia das instituições de crédito estrangeiras. Com efeito, no considerando 61 da decisão impugnada, a Comissão indicou que as sucursais estabelecidas na Suécia de instituições de crédito estrangeiras podiam implicar custos indiretos tanto na Suécia como no Estado em que a sociedade-mãe se situa. Por conseguinte, esta circunstância não comporta nenhuma assimetria, uma vez que as dívidas das sucursais estrangeiras de uma instituição de crédito sueca são tidas em conta na Suécia sem que isso impeça, se for o caso, a eventual tomada em consideração dessas dívidas igualmente no Estado de estabelecimento das sucursais.
- 106 Assim, as recorrentes não demonstraram que o mecanismo de consolidação constitui um elemento manifestamente discriminatório e, portanto, que a Comissão deveria ter encontrado dificuldades sérias no âmbito da sua apreciação a este respeito.

Quanto à derrogação do sistema de referência

- 107 As recorrentes sublinham que, se o Tribunal Geral aceitasse o sistema de referência tal como definido na decisão impugnada, os seus argumentos relativos aos elementos constitutivos desse sistema continuariam a ser válidos em relação às derrogações deste último.
- 108 Além disso, no que concerne à existência de uma derrogação relativa ao tratamento das instituições de crédito cujas dívidas não excedam o limiar de 150 mil milhões de SEK, as recorrentes sustentam que as atividades das instituições de crédito cujas dívidas são inferiores ao limiar não implicam que o Estado não esteja exposto a custos indiretos relativamente a elas em caso de crise financeira. Com efeito, a diferença entre essas instituições de crédito e aquelas cujas dívidas excedem o referido limiar não diz respeito à existência de riscos incorridos pelo Estado, mas à sua extensão. Por conseguinte, existe uma derrogação do sistema de referência, porque existe uma discriminação manifesta entre empresas que se encontram numa situação jurídica e factual comparável. Aliás, de um ponto de vista jurídico, as instituições de crédito cujas dívidas sejam superiores e aquelas cujas dívidas sejam inferiores ao referido limiar não estão sujeitas a obrigações de conformidade, contabilísticas e fiscais manifestamente diferentes, que se baseiam no mesmo tipo e no mesmo nível de limiar de dívidas.
- 109 Acresce que o imposto é uma contribuição geral para as receitas do Estado que pode ser utilizado para finalidades diferentes, cujo objetivo real é reforçar as finanças públicas através de contribuições das grandes instituições de crédito. Assim, segundo as recorrentes, não havia razão válida para introduzir diferenciações entre as empresas de um setor particular, uma vez que o objetivo do imposto tinha natureza geral. Além disso, o Governo deveria ter proposto reservar os fundos cobrados a título do imposto para as futuras crises financeiras.
- 110 Relativamente à existência de derrogações no que concerne ao tratamento dado a outras instituições financeiras, as recorrentes remetem para os argumentos recordados no n.º 68, *supra*.

- 111 Por conseguinte, segundo as recorrentes, o imposto é *a priori* seletivo e a Comissão deveria ter dado início ao procedimento formal de investigação.
- 112 A Comissão contesta a argumentação das recorrentes.
- 113 Na decisão impugnada, por um lado, a Comissão considerou que o imposto não constituía uma derrogação ao sistema de referência relativamente ao tratamento dado a outras instituições financeiras. Com efeito, estas não têm uma estrutura de dívidas com o mesmo grau de instabilidade e estão sujeitas a regimes regulamentares diferentes e menos rigorosos, o que sugere que são menos suscetíveis de constituir um risco sistémico e custos indiretos. Por conseguinte, estas instituições não se encontram numa situação factual e jurídica comparável à das instituições de crédito à luz do objetivo do imposto.
- 114 Relativamente aos fundos hipotecários, que, de qualquer modo, têm uma parte limitada no mercado das hipotecas, a Comissão considerou que não estavam envolvidos em certas atividades críticas semelhantes às das instituições de crédito. Além disso, distinguem-se no seu funcionamento e inscrevem-se num quadro regulamentar diferente e não estão em condições de gerar custos indiretos nas mesmas proporções que as instituições de crédito.
- 115 Por outro lado, as grandes instituições de crédito podem revestir uma importância sistémica, ter uma influência e um impacto no mercado e são críticas para a economia real, contrariamente às pequenas instituições de crédito. Assim, os primeiros são mais suscetíveis de causar custos indiretos em caso de crise. Por conseguinte, as grandes instituições de crédito não se encontram numa situação factual e jurídica comparável à das pequenas instituições de crédito à luz do objetivo do imposto.
- 116 Segundo jurisprudência constante, o facto de apenas os contribuintes que preenchem as condições de aplicação de uma medida poderem dela beneficiar não confere a esta medida, por si só, um carácter seletivo (v. Acórdão de 21 de dezembro de 2016, Comissão/World Duty Free Group e o., C-20/15 P e C-21/15 P, EU:C:2016:981, n.º 59 e jurisprudência referida; Acórdão de 16 de março de 2021, Comissão/Hungria, C-596/19 P, EU:C:2021:202, n.º 58).
- 117 Além disso, como recordado no n.º 89, *supra*, o carácter seletivo de um imposto está ausente se as diferenças de tributação e as vantagens que podem delas decorrer, mesmo se justificadas apenas pela lógica subjacente à repartição do imposto entre os contribuintes, resultam da aplicação pura e simples e não derogatória do regime «normal», se as situações comparáveis forem tratadas de maneira comparável e se esses dispositivos de modulação não ignorarem o objetivo do imposto em causa. Da mesma forma, as disposições especiais previstas para certas empresas em virtude de situações que lhes são específicas, fazendo-as beneficiar de uma modulação, ou mesmo de uma isenção de imposto, não devem ser analisadas como constituindo uma vantagem seletiva se tais disposições não contrariarem o objetivo do imposto em questão (Acórdãos de 16 de maio de 2019, Polónia/Comissão, T-836/16 e T-624/17, EU:T:2019:338, n.º 89, e de 27 de junho de 2019, Hungria/Comissão, T-20/17, EU:T:2019:448, n.º 101).
- 118 Pelo contrário, se as empresas que se encontram numa situação comparável perante o objetivo do imposto ou da lógica que justifica a sua modulação não tiverem um tratamento igual a esse respeito, essa discriminação cria uma vantagem seletiva suscetível de constituir um auxílio de Estado se as outras condições enunciadas no artigo 107.º, n.º 1, TFUE estiverem preenchidas (Acórdão de 27 de junho de 2019, Hungria/Comissão, T-20/17, EU:T:2019:448, n.º 102).

- 119 A título preliminar, cumpre recordar que, uma vez que foram analisados nos n.ºs 54 a 106, *supra*, os argumentos das recorrentes relativos ao sistema de referência, devem igualmente ser afastados no âmbito do exame da presente alegação, uma vez que, relativamente ao sistema de referência, esses argumentos foram examinados num contexto semelhante, a saber, a existência de uma discriminação manifesta.
- 120 Feita esta precisão, em primeiro lugar, no que respeita à existência de derrogações relativas ao tratamento das instituições de crédito cujas dívidas não excedem o limiar de 150 mil milhões de SEK, cumpre recordar, como foi indicado no n.º 41, *supra*, que resulta da exposição de motivos do projeto de lei que o objetivo do imposto é reforçar as finanças públicas através da sua melhoria e da preservação da dívida pública num nível baixo, a fim de fornecer uma margem para a gestão de futuras crises financeiras, impondo o pagamento do imposto às grandes instituições de crédito, cuja insolvência ou perturbação séria apresentaria, a título individual e devido à sua dimensão e à sua importância para o funcionamento do sistema financeiro, um risco sistémico e teria um impacto muito negativo no referido sistema e na economia em geral, provocando assim custos indiretos significativos para a sociedade.
- 121 Ora, as recorrentes limitam-se a sustentar que o Estado ficaria exposto a custos indiretos também em caso de crise financeira por parte das instituições de crédito não sujeitas ao imposto. Todavia, as recorrentes não explicaram por que motivo a Comissão deveria ter tido dúvidas quanto à importância sistémica dessas instituições de crédito à luz dos possíveis custos indiretos ou quanto ao facto de, pela sua insolvência, poderem, a título individual, ter um impacto tão negativo no referido sistema e na economia em geral que provocariam custos indiretos significativos para a sociedade. Por outro lado, como referido nos n.ºs 80 e 81, *supra*, as recorrentes admitiram que as maiores instituições de crédito provocam custos indiretos mais importantes e não puseram em causa a capacidade de apenas as grandes instituições de crédito provocarem, a título individual, através da sua insolvência, um risco sistémico e de terem um impacto muito negativo no sistema financeiro e na economia em geral e de provocarem custos indiretos significativos para a sociedade.
- 122 Além disso, relativamente ao argumento de que todas as instituições de crédito estão na origem de custos indiretos para a sociedade em caso de crise financeira, impõe-se afastá-lo pelos motivos expostos no n.º 80, *supra*.
- 123 Por conseguinte, as recorrentes não demonstraram a existência de um conjunto de indícios concordantes suscetível de demonstrar que as instituições de crédito cujas dívidas excediam o limiar se encontravam, à luz do objetivo do imposto, numa situação factual e jurídica comparável à das instituições de crédito cujas dívidas não excediam esse limiar. Por outro lado, como indicado no n.º 96, *supra*, resulta dos autos que não existia nenhuma instituição de crédito não sujeita ao imposto cujo nível das dívidas estivesse próximo do limiar de 150 mil milhões de SEK. Ora, importa recordar que, em conformidade com a jurisprudência referida no n.º 24, *supra*, não cabe ao Tribunal Geral determinar se existem indícios probatórios da inexistência de dúvidas quanto à qualificação da medida em causa como auxílio, mas cabe-lhe, pelo contrário, investigar se o recorrente fez prova da existência de tais dúvidas.
- 124 Em segundo lugar, antes de mais, relativamente à existência de derrogações no que concerne ao tratamento das outras instituições financeiras, impõe-se salientar que uma simples relação de concorrência não pode, por si só, levar à conclusão de que essas instituições se encontram, à luz do objetivo do imposto, numa situação factual e jurídica comparável à das instituições de crédito sujeitas a esse imposto.

- 125 De seguida, relativamente ao argumento de que a falta de requisitos impostos a outras instituições financeiras poderia representar uma ameaça suplementar para a estabilidade financeira e riscos adicionais de custos indiretos para o Estado, há que afastá-lo pelos motivos expostos no n.º 78, *supra*.
- 126 Por último, as recorrentes lamentam que a Comissão não tenha avaliado corretamente o nível das dívidas combinadas dos fundos hipotecários. Todavia, as recorrentes, sem indicarem o valor exato dessas dívidas, invocam determinados montantes totais dos mútuos hipotecários às famílias, a saber, os montantes respetivos de 19 mil milhões de SEK (cerca de 1,68 mil milhões de euros) e de 35,1 mil milhões de SEK (cerca de 3,1 mil milhões de euros). Contudo, além do facto de esses montantes se referirem aos dados coletivos dos fundos hipotecários, enquanto o limiar do imposto é relativo a dados próprios de cada instituição de crédito, os valores invocados não se aproximam do limiar do imposto, ou seja, 150 mil milhões de SEK.
- 127 Por conseguinte, impõe-se concluir que os argumentos das recorrentes relativos à existência de derrogações ao sistema de referência não permitem demonstrar que a Comissão deveria ter encontrado dificuldades sérias no âmbito da sua apreciação a este respeito.
- 128 Resulta de todas as apreciações precedentes que as recorrentes não demonstraram que a Comissão deveria ter tido dúvidas quanto à qualificação do imposto na aceção do artigo 107.º, n.º 1, TFUE, que a devessem ter levado a dar início ao procedimento formal de investigação. Por conseguinte, deve ser negado provimento ao recurso na sua totalidade, sem que seja necessário recorrer às medidas de organização do processo, solicitadas pelas recorrentes, uma vez que cabe ao Tribunal Geral, em conformidade com o artigo 90.º, n.º 1, do seu Regulamento de Processo, ordená-las apenas se o considerar útil.

Quanto às despesas

- 129 Nos termos do artigo 134.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido.
- 130 Tendo as recorrentes sido vencidas, há que condená-las a suportar as suas próprias despesas e as despesas efetuadas pela Comissão, em conformidade com os pedidos desta.
- 131 O Reino da Suécia suportará as suas próprias despesas, em conformidade com o artigo 138.º, n.º 1, do Regulamento de Processo.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Quarta Secção Alargada)

decide:

1) É negado provimento ao recurso.

2) A Ideella föreningen Svenska Bankföreningen med firma Svenska Bankföreningen, Näringsverksamhet e a Länsförsäkringar Bank AB são condenadas a suportar, além das suas próprias despesas, as despesas efetuadas pela Comissão Europeia.

3) O Reino da Suécia suportará as suas próprias despesas.

Papasavvas

da Silva Passos

Jaeger

Gervasoni

Póltorak

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 17 de abril de 2024.

Assinaturas