



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)

2 de fevereiro de 2023*

«Recurso de decisão do Tribunal Geral — Auxílios estatais — Artigo 107.º, n.º 1, TFUE — Regime fiscal aplicável a certos acordos de locação financeira para a aquisição de navios (sistema de arrendamento fiscal espanhol) — Requisito relativo à seletividade — Dever de fundamentação — Princípio da proteção da confiança legítima — Princípio da segurança jurídica — Recuperação do auxílio»

Nos processos apensos C-649/20 P, C-658/20 P e C-662/20 P,

que têm por objeto três recursos nos termos do artigo 56.º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, interpostos em 1 de dezembro e 3 de dezembro de 2020,

Reino de Espanha, representado por S. Centeno Huerta, A. Gavela Llopis, I. Herranz Elizalde e S. Jiménez García, na qualidade de agentes,

recorrente no processo C-649/20 P,

Lico Leasing SA, com sede em Madrid (Espanha),

Pequeños y Medianos Astilleros Sociedad de Reconversión SA, com sede em Madrid,

representadas por J. M. Rodríguez Cárcamo e A. Sánchez, advogados,

recorrentes no processo C-658/20 P,

Caixabank SA, com sede em Barcelona (Espanha),

Asociación Española de Banca, com sede em Madrid,

Unicaja Banco SA, com sede em Málaga (Espanha),

Liberbank SA, com sede em Madrid,

Banco de Sabadell SA, com sede em Sabadell (Espanha),

Banco Bilbao Vizcaya Argentaria SA, com sede em Bilbao (Espanha),

Banco Santander SA, com sede em Santander (Espanha),

* Língua do processo: espanhol.

Santander Investment SA, com sede em Boadilla del Monte (Espanha),
Naviera Séneca AIE, com sede em Las Palmas de Gran Canaria (Espanha),
Industria de Diseño Textil SA (Inditex), com sede em Arteixo (Espanha),
Naviera Nebulosa de Omega AIE, com sede em Las Palmas de Gran Canaria,
Abanca Corporación Bancaria SA, com sede em Betanzos (Espanha),
Ibercaja Banco SA, com sede em Saragoça (Espanha),
Naviera Bósforo AIE, com sede em Las Palmas de Gran Canaria,
Joyería Tous SA, com sede em Lérida (Espanha),
Corporación Alimentaria Guissona SA, com sede em Guissona (Espanha),
Naviera Muriola AIE, com sede em Madrid,
Poal Investments XXI SL, com sede em San Sebastian de los Reyes (Espanha),
Poal Investments XXII SL, com sede em San Sebastian de los Reyes,
Naviera Cabo Vilaboa C-1658 AIE, com sede em Madrid,
Naviera Cabo Domaio C-1659 AIE, com sede em Madrid,
Caamaño Sistemas Metálicos SL, com sede em Culleredo (Espanha),
Blumaq SA, com sede em La Vall d'Uixó (Espanha),
Grupo Ibérica de Congelados SA, com sede em Vigo (Espanha),
RNB SL, com sede em La Pobla de Vallbona (Espanha),
Inversiones Antaviana SL, com sede em Paterna (Espanha),
Banco de Albacete SA, com sede em Boadilla del Monte,
Bodegas Muga SL, com sede em Haro (Espanha), e
Aluminios Cortizo SAU, com sede em Padrón (Espanha),

representadas por E. Abad Valdenebro, J. L. Buendía Sierra, R. Calvo Salinero e A. Lamadrid de Pablo, abogados,

recorrentes no processo C-662/20 P,

apoiadas por:

Decal España SA, com sede em Barcelona, representada por M.-J. Silva Sánchez, advogado,

interveniente no processo C-662/20 P,

sendo as outras partes no processo:

Comissão Europeia, representada por J. Carpi Badía, V. Di Bucci, É. Gippini Fournier e P. Němečková, na qualidade de agentes,

recorrida em primeira instância,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção),

composto por: E. Regan, presidente de secção, D. Gratsias, M. Ilešič, I. Jarukaitis (relator) e Z. Csehi, juízes,

advogado-geral: P. Pikamäe,

secretário: M. Ferreira, administradora principal,

vistos os autos e após a audiência de 15 de junho de 2022,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 29 de setembro de 2022,

profere o presente

Acórdão

- 1 Com os seus recursos, o Reino de Espanha, a Lico Leasing SA e a Pequeños y Medianos Astilleros Sociedad de Reconversión (a seguir «PYMAR») SA, bem como a Caixabank SA, a Asociación Española de Banca, a Unicaja Banco SA, a Liberbank SA, o Banco de Sabadell SA, o Banco Bilbao Vizcaya Argentaria SA, o Banco Santander SA, a Santander Investment SA, a Naviera Séneca AIE, a Industria de Diseño Textil SA (Inditex), a Naviera Nebulosa de Omega AIE, a Abanca Corporación Bancaria SA, a Ibercaja Banco SA, a Naviera Bósforo AIE, a Joyería Tous SA, a Corporación Alimentaria Guissona SA, a Naviera Muriola AIE, a Poal Investments XXI SL, a Poal Investments XXII SL, a Naviera Cabo Vilaboa C-1658 AIE, a Naviera Cabo Domaio C-1659 AIE, a Caamaño Sistemas Metálicos SL, a Blumaq SA, a Grupo Ibérica de Congelados SA, a RNB SL, a Inversiones Antaviana SL, o Banco de Albacete SA, a Bodegas Muga SL e a Aluminios Cortizo SAU (a seguir, conjuntamente, «Caixabank e o.») pedem a anulação do Acórdão de 23 de setembro de 2020, Espanha e o./Comissão (T-515/13 RENV e T-719/13 RENV; a seguir «acórdão recorrido», ECLI:EU:T:2020:434), pelo qual o Tribunal Geral negou provimento aos recursos de anulação interpostos pelo Reino de Espanha, pela Lico Leasing e pela PYMAR da Decisão 2014/200/UE da Comissão, de 17 de julho de 2013, relativa ao auxílio estatal SA.21233 C/11 (ex NN/11, ex CP 137/06) concedido por Espanha — Regime fiscal aplicável a certos acordos de locação financeira também conhecido por Sistema de arrendamento fiscal espanhol (JO 2014, L 114, p. 1; a seguir «decisão controvertida»).

I. Antecedentes do litígio

- 2 No seguimento de conforme aplicado a certos acordos de locação financeira para a aquisição de navios (a seguir «SAF») permitia às companhias de navegação adquirir navios construídos por estaleiros navais espanhóis beneficiando de preços com um desconto entre 20 % e 30 %, a Comissão iniciou o procedimento formal de investigação nos termos do artigo 108.º, n.º 2, TFUE, pela Decisão C(2011) 4494 final, de 29 de junho de 2011 (JO 2011, C 276, p. 5).
- 3 Nesse procedimento, a Comissão constatou que o SAF tinha sido utilizado, até à data de adoção dessa decisão, para transações que consistiam na construção de navios pelos estaleiros navais e na sua aquisição por companhias de navegação, bem como no financiamento dessas transações por meio de uma estrutura jurídica e financeira *ad hoc* criada por um banco. O SAF implicava, para cada encomenda de navio, uma companhia de navegação, um estaleiro naval, um banco, uma sociedade de locação financeira e um agrupamento de interesse económico (AIE) constituído pelo referido banco e por investidores que adquirissem participações nesse AIE. Este último tomava em locação o navio de uma sociedade de locação financeira desde o início da construção do navio e alugava-o à companhia de navegação ao abrigo de um contrato de fretamento em casco nu. O referido AIE obrigava-se a comprar o navio no final do contrato de locação financeira enquanto a companhia de navegação se obrigava a comprá-lo no final do contrato de fretamento em casco nu. Segundo a decisão controvertida, trava-se de uma operação fiscal destinada a gerar vantagens fiscais a favor de investidores agrupados num AIE «fiscalmente transparente» e a transferir uma parte dessas vantagens para uma companhia de navegação sob a forma de um desconto no preço do mesmo navio.
- 4 A Comissão considerou que as operações realizadas no âmbito do SAF combinavam cinco medidas previstas em várias disposições do Real Decreto Legislativo 4/2004, por el que se aprueba el texto refundido da Ley del Impuesto sobre Sociedades (Real Decreto Legislativo 4/2004, que aprova o texto consolidado da Lei do Imposto sobre as Sociedades), de 5 de março de 2004 (BOE n.º 61, de 11 de março de 2004, p. 10951; a seguir «TRLIS»), e do Real Decreto 1777/2004, por el que se aprueba el Reglamento del Impuesto sobre Sociedades (Real Decreto 1777/2004, que aprova o Regulamento do imposto sobre as sociedades), de 30 de julho de 2004 (BOE n.º 189, de 6 de agosto de 2004, p. 37072; a seguir «RIS»). Essas cinco medidas eram a amortização acelerada dos ativos locados prevista no artigo 115.º, n.º 6, TRLIS (a seguir «amortização antecipada»), a aplicação discricionária da amortização antecipada resultante do artigo 48.º, n.º 4, e do artigo 115.º, n.º 11, TRLIS, bem como do artigo 49.º do RIS, as disposições relativas aos AIE, o regime do imposto sobre a arqueação previsto nos artigos 124.º a 128.º TRLIS e o disposto no artigo 50.º, n.º 3, do RIS.
- 5 Em conformidade com o artigo 115.º, n.º 6, TRLIS, a amortização antecipada começava na data em que o ativo adquirido no quadro de uma locação financeira esteja em condições de funcionamento, ou seja, não antes de esse ativo ser entregue ao locatário e de este começar a utilizá-lo. Contudo, o artigo 115.º, n.º 11, TRLIS dispunha que o Ministério da Economia e das Finanças podia, mediante pedido formal do locatário, fixar uma data anterior para o início da amortização em causa. O artigo 115.º, n.º 11, TRLIS impunha duas condições gerais para a amortização antecipada. As condições específicas aplicáveis aos AIE figuravam no artigo 48.º, n.º 4, TRLIS. O procedimento de autorização previsto no artigo 115.º, n.º 11, TRLIS era desenvolvido no artigo 49.º do RIS.

- 6 O regime do imposto sobre a arqueação foi autorizado em 2002 como auxílio de Estado compatível com o mercado interno de acordo com as Orientações comunitárias sobre auxílios estatais aos transportes marítimos, de 5 de julho de 1997 (JO 1997, C 205, p. 5), conforme alteradas pela Comunicação C(2004) 43 da Comissão (JO 2004, C 13, p. 3) (a seguir «comunicações marítimas»), pela Decisão da Comissão C (2002) 582 final, de 27 de fevereiro de 2002, relativa ao auxílio estatal N 736/2001 concedido por Espanha — Regime de tributação das companhias de navegação, com base na arqueação (JO 2004, C 38, p. 4; a seguir «Decisão da Comissão de 27 de fevereiro de 2002, relativa ao imposto sobre a arqueação»). No âmbito desse regime, as empresas inscritas num dos registos das companhias de navegação e que tenham obtido autorização da administração fiscal para esse efeito não são tributadas em função dos seus ganhos e perdas, mas com base na arqueação. A legislação espanhola permite aos AIE inscreverem-se num desses registos, ainda que não sejam companhias de navegação.
- 7 O artigo 125.º, n.º 2, TRLIS previa um procedimento especial para os navios já adquiridos no momento da passagem ao regime do imposto sobre a arqueação e para os navios usados adquiridos quando a empresa já beneficiava desse regime. Aplicando normalmente o referido regime, as eventuais mais-valias eram tributadas na transição para o mesmo regime, pressupondo-se que a tributação das mais-valias, embora adiada, tinha lugar aquando da venda ou do abate do navio. Contudo, em derrogação a essa disposição, o artigo 50.º, n.º 3, do RIS dispunha que, quando os navios eram adquiridos através de uma opção de compra no âmbito de um contrato de locação previamente aprovado pelas autoridades fiscais, eram considerados navios novos e não usados na aceção do artigo 125.º, n.º 2, TRLIS, sem ter em conta que já estavam amortizados, pelo que as eventuais mais-valias não eram tributadas. Esta derrogação, que não foi notificada à Comissão, só foi aplicada aos contratos de locação específicos aprovados pelas autoridades fiscais no âmbito de pedidos de aplicação da amortização antecipada ao abrigo do artigo 115.º, n.º 11, TRLIS, isto é, a navios recém-construídos e dados em locação, adquiridos através de operações abrangidas pelo SAF e, com uma única exceção, procedentes de estaleiros navais espanhóis.
- 8 Ao aplicar esse conjunto de medidas, o AIE recolhia as vantagens fiscais em duas fases. Numa primeira fase, aplicava-se uma amortização antecipada e acelerada do custo do navio objeto de locação financeira a título do regime normal do imposto sobre as sociedades, que se traduzia em grandes perdas para esse AIE, as quais, em virtude da transparência fiscal dos AIE, podiam ser deduzidas das receitas próprias dos investidores proporcionalmente à sua participação no referido AIE. Apesar de essa amortização antecipada e acelerada ser, em geral, compensada em seguida pelo aumento dos impostos a pagar quando o navio estivesse integralmente amortizado ou fosse vendido gerando uma mais-valia, mantinha-se a economia fiscal resultante da transferência das perdas iniciais para os investidores, numa segunda fase, pelo facto de o AIE passar para o regime do imposto sobre a arqueação, que permitia a isenção total dos lucros resultantes da venda do referido navio à companhia de navegação.
- 9 Embora considerando que o SAF devia ser descrito como um «sistema», a Comissão analisou também cada uma das medidas em causa individualmente. Pela decisão controvertida, decidiu que, entre essas medidas, as resultantes do artigo 115.º, n.º 11, TRLIS relativas à amortização antecipada, da aplicação do regime do imposto sobre a arqueação a empresas, navios ou atividades não elegíveis, e do artigo 50.º, n.º 3, do RIS (a seguir «medidas fiscais em causa») constituíam um auxílio estatal aos AIE e aos seus investidores ilegalmente executado pelo Reino de Espanha desde 1 de janeiro de 2002, em violação do artigo 108.º, n.º 3, TFUE. Declarou que as medidas fiscais em causa eram incompatíveis com o mercado interno, exceto na medida em que o auxílio correspondesse a uma remuneração conforme ao mercado para a intervenção de

investidores financeiros e fosse transferido para empresas de transporte marítimo que pudessem beneficiar das orientações sobre transportes marítimos. Decidiu que o Reino de Espanha devia pôr termo a esse regime de auxílios na medida em que era incompatível com o mercado interno e devia recuperar os auxílios incompatíveis junto dos investidores dos AIE que deles beneficiaram, sem que esses beneficiários pudessem transferir o encargo da recuperação desse auxílio para outras pessoas.

- 10 Contudo, a Comissão decidiu que não se procederia à recuperação do auxílio concedido no âmbito de operações de financiamento relativamente às quais as autoridades nacionais competentes se tinham comprometido a conceder o benefício das medidas através de um ato juridicamente vinculativo adotado antes de 30 de abril de 2007, data da publicação no *Jornal Oficial da União Europeia* da sua Decisão 2007/256/CE, de 20 de dezembro de 2006, relativa ao regime de auxílio executado pela França ao abrigo do artigo 39.º CA do Código Geral dos Impostos — Auxílio estatal C 46/04 (ex NN 65/04) (JO 2007, L 112, p. 41; a seguir «Decisão sobre os AIE fiscais franceses»).

II. Processo anterior ao recurso da decisão do Tribunal Geral e acórdão recorrido

- 11 Por petições apresentadas na Secretaria do Tribunal Geral em 25 de setembro e 30 de dezembro de 2013, o Reino de Espanha, por um lado, e a Lico Leasing e a PYMAR, por outro, interpuseram um recurso de anulação da decisão controvertida. Os dois processos foram apensados para efeitos do acórdão.
- 12 Pelo Acórdão de 17 de dezembro de 2015, Espanha e o./Comissão (T-515/13 e T-719/13, EU:T:2015:1004), o Tribunal Geral anulou a decisão controvertida.
- 13 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 29 de fevereiro de 2016, a Comissão interpôs recurso do referido acórdão do Tribunal Geral. No âmbito deste recurso, a Bankia SA, que posteriormente foi absorvida pela Caixabank, e 33 outras entidades, por Despacho do presidente do Tribunal de Justiça de 21 de dezembro de 2016, Comissão/Espanha e o. (C-128/16 P, não publicado, EU:C:2016:1007), foram admitidas como intervenientes em apoio dos pedidos da Lico Leasing e da PYMAR.
- 14 Pelo Acórdão de 25 de julho de 2018, Comissão/Espanha e o. (C-128/16 P, EU:C:2018:591), o Tribunal de Justiça anulou o referido acórdão do Tribunal Geral, remeteu os processos a este último, reservou para final a decisão quanto às despesas e declarou que os intervenientes no recurso deviam suportar as suas próprias despesas.
- 15 Na sequência dessa remessa, o Tribunal Geral, através do acórdão recorrido, negou provimento aos recursos. Nesse acórdão, o Tribunal Geral julgou improcedente o fundamento das recorrentes relativo à violação do artigo 107.º, n.º 1, TFUE e à seletividade do SAF, declarando, em substância, que a existência de um poder discricionário alargado da administração fiscal para autorizar a amortização antecipada era suficiente para considerar que o SAF era seletivo no seu conjunto. Julgou igualmente improcedentes os fundamentos relativos à falta de fundamentação da decisão controvertida, à violação do princípio da igualdade de tratamento, à violação dos princípios da proteção da confiança legítima e da segurança jurídica, bem como dos princípios aplicáveis à recuperação do auxílio. No que respeita a esta última, considerou que a Comissão

não tinha cometido um erro de direito ao ordenar a recuperação da totalidade do auxílio em causa junto dos investidores, apesar de uma parte da vantagem em causa ter sido transferida para terceiros.

III. Tramitação do processo no Tribunal de Justiça e pedidos das partes

- 16 Por Despacho do presidente do Tribunal de Justiça de 2 de agosto de 2021, foi admitida a intervenção da Decal España SA em apoio dos pedidos da Caixabank e o. no processo C-662/20 P.
- 17 Ouvidas as partes e o advogado-geral, o Tribunal de Justiça decidiu apensar os processos C-649/20 P, C-658/20 P e C-662/20 P para efeitos da fase oral e do acórdão, em conformidade com o artigo 54.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça.
- 18 Com os seus recursos, o Reino de Espanha, a Lico Leasing e a PYMAR, bem como a Caixabank e o., apoiadas pela Decal España, pedem ao Tribunal de Justiça que anule o acórdão recorrido, que anule a decisão controvertida e que condene a Comissão nas despesas.
- 19 A Comissão conclui pedindo que o recurso no processo C-662/20 P seja julgado inadmissível e, a título subsidiário, desprovido de fundamento e que seja negado provimento aos recursos nos processos C-649/20 P e C-658/20 P. Pede, além disso, a condenação do Reino de Espanha, da Lico Leasing, da PYMAR, da Caixabank e o. e da Decal España nas despesas.

IV. Quanto aos recursos

A. Quanto à admissibilidade do recurso no processo C-662/20 P

- 20 Enquanto a Caixabank e o. alegam que o Tribunal Geral as admitiu, com razão, a intervir no processo subsequente à remessa e que o seu recurso é admissível, a Comissão considera que, além de não terem demonstrado em que medida o acórdão recorrido as afeta diretamente, não são «intervenientes», na aceção do artigo 56.º, segundo parágrafo, segundo período, do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, e não têm legitimidade para interpor um recurso, uma vez que não têm a qualidade de intervenientes no processo T-719/13.
- 21 Por conseguinte, o Tribunal Geral, no n.º 65 do acórdão recorrido, infringiu o artigo 217.º do seu Regulamento de Processo e, consequentemente, cometeu um erro de direito ao reconhecer-lhes a qualidade de intervenientes apesar de nunca terem pedido para intervir perante este órgão jurisdicional e de o referido artigo limitar de forma inequívoca as partes habilitadas a apresentar observações no âmbito do processo posterior à remessa de um processo pelo Tribunal de Justiça às partes que têm a qualidade de «partes no processo no Tribunal Geral».
- 22 A este respeito, o Tribunal Geral considerou, no n.º 65 do acórdão recorrido, que, uma vez que o Tribunal de Justiça lhe remeteu os processos para que decida sobre certos fundamentos que suscitam questões jurídicas com interesse para a Bankia e 32 outras entidades e para a Aluminios Cortizo, era do interesse de uma boa administração da justiça admitir as intervenientes no Tribunal de Justiça como intervenientes no processo de remessa, a fim de assegurar o bom tratamento do contencioso nele pendente e de promover a continuidade do debate contencioso. O Tribunal Geral excluiu o argumento da Comissão relativo à violação do artigo 217.º, n.º 1, do seu Regulamento de Processo, declarando que a redação desta disposição não se opunha

necessariamente à mesma, uma vez que não define as «partes no processo no Tribunal Geral» e não exclui que os intervenientes no Tribunal de Justiça possam, por esse facto, adquirir essa qualidade no âmbito de uma remessa.

- 23 Ao decidir desse modo, o Tribunal Geral não cometeu um erro de direito. Com efeito, como o Tribunal de Justiça declarou no n.º 124 do Despacho de 1 de agosto de 2022, Soudal e Esko-Graphics/Magnetrol e Comissão [C-74/22 P (I) EU:C:2022:632], há que considerar que o artigo 40.º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, o respeito dos direitos processuais garantidos aos intervenientes pelo Regulamento de Processo do Tribunal Geral e o princípio da boa administração da justiça impõem, no âmbito de uma articulação coerente dos processos no Tribunal de Justiça e no Tribunal Geral, que um interveniente no recurso de uma decisão do Tribunal Geral goze de pleno direito da qualidade de interveniente no Tribunal Geral, quando um processo é remetido a esse órgão jurisdicional na sequência da anulação pelo Tribunal de Justiça de uma decisão do Tribunal Geral.
- 24 Daqui resulta que, contrariamente ao que sustenta a Comissão, a Caixabank e o. tinham a qualidade de intervenientes no Tribunal Geral e estão, por força do artigo 56.º, segundo parágrafo, segundo período, do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, habilitados a interpor recurso do acórdão recorrido, se este os afetar diretamente.
- 25 A este respeito, resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que se deve considerar que um recorrente que poderá ter de reembolsar um montante em execução do acórdão do Tribunal Geral é diretamente afetado por esse acórdão (Acórdão de 26 de outubro de 2016, DEI e Comissão/Alouminion tis Ellados, C-590/14 P, EU:C:2016:797, n.º 24 e jurisprudência referida).
- 26 Ora, é ponto assente que, em execução do acórdão recorrido, que negou provimento aos recursos interpostos pelas recorrentes no Tribunal Geral com vista à anulação da decisão controvertida, a Caixabank e o. podem ter de devolver os auxílios que receberam, e que são objeto dessa decisão. Por conseguinte, deve considerar-se que a Caixabank e o. são diretamente afetadas por este acórdão. O seu recurso é, portanto, admissível.

B. Quanto aos fundamentos relativos à seletividade do SAF

- 27 Com o segundo fundamento de recurso no processo C-649/20 P e o primeiro fundamento dos recursos nos processos C-658/20 P e C 662/20 P, o Reino de Espanha, a Lico Leasing, a PYMAR e a Caixabank e o., apoiadas pela Decal España, acusam o Tribunal Geral de ter infringido o artigo 107.º, n.º 1, TFUE no que respeita à seletividade do SAF.

1. Quanto à admissibilidade

- 28 A Comissão sustenta que estes fundamentos são inadmissíveis na medida em que ampliam o âmbito do litígio. Com efeito, afirma que o Reino de Espanha, a Lico Leasing e a PYMAR não invocaram, nas suas petições, nenhum fundamento relativo à seletividade do SAF e, em especial, não alegaram perante o Tribunal Geral que a decisão controvertida estava afetada por um erro de direito devido ao facto de a Comissão não ter examinado a seletividade do mesmo através do método de análise em três etapas apresentado nos n.ºs 83 e 97 do acórdão recorrido, que consiste, para apreciar se uma medida fiscal nacional tem carácter seletivo, em identificar o regime fiscal comum, em apreciar se a medida em causa tem carácter seletivo verificando se a mesma deroga esse regime fiscal comum na medida em que introduz diferenciações entre operadores que se

encontram numa situação factual e jurídica comparável e em examinar se o Estado-Membro determinou que essa medida era justificada pela natureza ou pela sistemática do sistema em que ela se inscrevia (a seguir «método de análise em três etapas da seletividade de um auxílio»).

- 29 Segundo jurisprudência assente, a competência do Tribunal de Justiça em sede de recurso de uma decisão do Tribunal Geral está limitada à apreciação da solução jurídica dada aos fundamentos debatidos em primeira instância. Assim sendo, as partes não podem invocar pela primeira vez no Tribunal de Justiça um fundamento que não invocaram perante o Tribunal Geral, uma vez que isso equivaleria a permitir-lhes submeter ao Tribunal de Justiça, que tem competência limitada em matéria de recursos de decisões do Tribunal Geral, um litígio mais alargado do que o que foi submetido ao Tribunal Geral (Acórdão de 6 de outubro de 2021, Sigma Alimentos Exterior/Comissão, C-50/19 P, EU:C:2021:792, n.º 38 e jurisprudência referida).
- 30 Dito isto, pode ser interposto um recurso de uma decisão do Tribunal Geral invocando, no Tribunal de Justiça, fundamentos e argumentos com origem no próprio acórdão recorrido e que se destinem a contestar juridicamente a sua procedência (Acórdão de 6 de outubro de 2021, Sigma Alimentos Exterior/Comissão, C-50/19 P, EU:C:2021:792, n.º 39 e jurisprudência referida).
- 31 No caso em apreço, os recorrentes alegam que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao julgar improcedente o fundamento relativo à violação do artigo 107.º, n.º 1, TFUE e relativo à seletividade do SAF, excluindo a aplicação do método de análise em três etapas da seletividade de um auxílio. Assim, na medida em que o segundo fundamento de recurso no processo C-649/20 P e o primeiro fundamento dos recursos nos processos C-658/20 P e C-662/20 P põem em causa as consequências jurídicas retiradas pelo Tribunal Geral da solução que ele próprio deu a um fundamento debatido perante si, não se pode considerar que estes segundo e primeiro fundamentos de recurso alteram o objeto do litígio perante o Tribunal Geral.
- 32 Por conseguinte, os referidos segundo e primeiro fundamentos de recurso são admissíveis.

2. Quanto ao mérito

- 33 Com os seus fundamentos, os recorrentes acusam o Tribunal Geral de não ter aplicado o método de análise em três etapas da seletividade de um auxílio, de ter considerado, cometendo erros de direito, que o SAF era seletivo pelo facto de a administração fiscal dispor de um poder discricionário para autorizar a amortização antecipada, de ter cometido um erro de direito ao não proceder a uma comparação das situações das empresas às quais o benefício do SAF é concedido e das que dele são excluídas e de ter examinado a seletividade do SAF relativamente a uma única das medidas que compõem o SAF e não ao seu conjunto.

a) Quanto à alegação relativa à não aplicação do método de análise em três etapas da seletividade de um auxílio

1) Argumentos das partes

- 34 Os recorrentes acusam o Tribunal Geral de não ter aplicado o método de análise em três etapas exigido pelo Tribunal de Justiça para apreciar a seletividade de um auxílio, abstendo-se de identificar o regime fiscal comum, de apreciar se o SAF apresentava um carácter seletivo verificando se o mesmo derogava esse regime fiscal comum na medida em que introduzia

diferenciações entre operadores que se encontravam numa situação factual e jurídica comparável, e de examinar se o Estado-Membro tinha demonstrado que este se justificava pela natureza ou pela economia do sistema em que se inscrevia.

- 35 A este respeito, no âmbito do seu primeiro fundamento de recurso, o Reino de Espanha considera que o Tribunal Geral desrespeitou o que o Tribunal de Justiça afirmou no n.º 71 do Acórdão de 25 de julho de 2018, Comissão/Espanha e o. (C-128/16 P, EU:C:2018:591).
- 36 A CaixaBank e o. sustentam que, após ter constatado que a Comissão não tinha aplicado o método de análise em três etapas da seletividade de um auxílio na decisão controvertida, o Tribunal Geral evitou retirar as consequências jurídicas daí decorrentes, desvirtuando o considerando 156 desta decisão. Com efeito, salientou, no n.º 87 do acórdão recorrido, que a Comissão tinha baseado a existência da seletividade do SAF em dois raciocínios alternativos, a saber, a existência de um poder discricionário da administração fiscal e o caráter setorial do SAF, quando, na realidade, a Comissão não tinha apresentado estes dois elementos como dois raciocínios alternativos, mas como partes indissociáveis de um mesmo raciocínio. Por conseguinte, ao substituir a fundamentação da decisão controvertida pela sua própria fundamentação, o Tribunal Geral cometeu um erro de direito.
- 37 A Comissão considera que esta alegação não procede.

2) Apreciação do Tribunal de Justiça

- 38 Importa observar, em primeiro lugar, que, no n.º 46 do Acórdão de 25 de julho de 2018, Comissão/Espanha e o. (C-128/16 P, EU:C:2018:591), o Tribunal de Justiça decidiu que, ao não reconhecer a aos AIE a qualidade de beneficiários das medidas fiscais em causa por serem entidades «fiscalmente transparentes», o Tribunal Geral tinha cometido um erro de direito.
- 39 No n.º 58 do referido acórdão, o Tribunal de Justiça declarou que as considerações que levaram o Tribunal Geral a censurar a apreciação da Comissão se baseavam na premissa errada de que só os investidores, e não os AIE, podiam ser considerados os beneficiários das vantagens resultantes das medidas fiscais em causa. O Tribunal de Justiça salientou que, assim, ao não ter analisado se o sistema de autorização de amortização antecipada conferia à administração fiscal um poder discricionário suscetível de favorecer as atividades exercidas pelos AIE participantes no SAF ou que tinham por efeito favorecer essas atividades, o Tribunal Geral cometeu um erro de direito.
- 40 Por outro lado, no n.º 67 do Acórdão de 25 de julho de 2018, Comissão/Espanha e o. (C-128/16 P, EU:C:2018:591), o Tribunal de Justiça salientou, em resposta a um fundamento invocado pela Comissão, que a apreciação do Tribunal Geral segundo a qual as vantagens obtidas pelos investidores que tinham participado nas operações realizadas a título do SAF não podiam ser consideradas seletivas, uma vez que essas operações estavam abertas, nas mesmas condições, a qualquer empresa sem distinção, se baseava na mesma premissa errada. O Tribunal de Justiça acrescentou, nos n.ºs 68 a 71 do referido acórdão, que, de resto, esta apreciação constituía, à luz do 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), um erro de direito, uma vez que o Tribunal Geral não tinha verificado se a Comissão tinha demonstrado que as medidas fiscais em causa introduziam, pelos seus efeitos concretos, um tratamento diferenciado entre operadores, quando os operadores a quem era concedido o benefício fiscal e os que dele eram excluídos se encontravam, à luz do objetivo prosseguido pelo referido regime fiscal desse Estado-Membro, numa situação factual e jurídica comparável.

- 41 Resulta destes números do Acórdão de 25 de julho de 2018, Comissão/Espanha e o. (C-128/16 P, EU:C:2018:591), que o Tribunal de Justiça, contrariamente ao que sustenta o Reino de Espanha, não ordenou que se procedesse, no caso em apreço, a uma análise em três etapas da seletividade do SAF e que, em contrapartida, convidou o Tribunal Geral a examinar se o procedimento de autorização da amortização antecipada conferia à administração fiscal um poder discricionário suscetível de favorecer as atividades exercidas pelos AIE participantes no SAF ou que tinha por efeito favorecer tais atividades.
- 42 Consequentemente, o argumento do Reino de Espanha segundo o qual o Tribunal Geral, no acórdão recorrido, desrespeitou o que o Tribunal de Justiça tinha decidido no Acórdão de 25 de julho de 2018, Comissão/Espanha e o. (C-128/16 P, EU:C:2018:591), é desprovido de fundamento.
- 43 Em segundo lugar, há que salientar que o Tribunal Geral, no n.º 87 do acórdão recorrido, constatou que a Comissão não tinha procedido, pelo menos explicitamente, na decisão controvertida, à análise em três etapas da seletividade do SAF, mas que, no considerando 156 dessa decisão, tinha indicado que o SAF era seletivo no seu conjunto, por um lado, em razão do poder discricionário da administração fiscal para conceder a autorização obrigatória para efeitos de amortização antecipada com base em condições que eram imprecisas e, por outro, pelo facto de a administração fiscal apenas autorizar as operações abrangidas pelo SAF destinadas a financiar navios marítimos. Nesse número do referido acórdão, o Tribunal Geral salientou igualmente que a Comissão tinha alegado, na audiência, que a existência de um poder discricionário da administração fiscal para conceder a sua autorização era suficiente, em si mesma, para tornar o SAF seletivo no seu conjunto.
- 44 Se, no referido número do acórdão recorrido, o Tribunal Geral não retomou fielmente os termos do considerando 156 da decisão controvertida, no qual não figuram os termos «por um lado» e «por outro lado», que poderiam sugerir que a apreciação da seletividade do SAF efetuada pela Comissão se baseava em dois raciocínios diferentes, não deixa de ser verdade que, nesse considerando, a Comissão afirmou que «a vantagem [era] seletiva por estar sujeita ao poder discricionário conferid[o] à pelo procedimento obrigatório de autorização e pela imprecisão do texto das condições aplicáveis à referida amortização» e que, «[u]ma vez que as medidas aplicáveis exclusivamente aos transportes marítimos ao abrigo das Orientações sobre transportes marítimos [...] [dependiam] dessa autorização prévia, todo o SAF [era] seletivo». A Comissão acrescentou que, «[p]or conseguinte, a administração fiscal só autorizaria operações do SAF destinadas a financiar apenas navios de mar (seletividade setorial)».
- 45 Daqui resulta que, embora seja certo que a Comissão evocou a existência de uma seletividade setorial, esta instituição se baseou efetivamente, na decisão controvertida, na existência de um poder discricionário da administração fiscal para considerar que o SAF era seletivo no seu conjunto. Por conseguinte, contrariamente ao que alegam a CaixaBank e o., o Tribunal Geral não desvirtuou a referida decisão nem substituiu com a sua própria fundamentação a que figurava na mesma decisão.
- 46 Em terceiro lugar, importa recordar que, no que respeita à condição relativa à seletividade da vantagem, que é constitutiva do conceito de «auxílio de Estado», na aceção do artigo 107.º, n.º 1, TFUE, o qual proíbe os auxílios que favoreçam «certas empresas ou certas produções», resulta de jurisprudência constante do Tribunal de Justiça que a apreciação desta condição impõe determinar se, no âmbito de um dado regime jurídico, uma medida nacional é suscetível de favorecer «certas empresas ou certas produções» em relação a outras que, à luz do objetivo

prosseguido pelo referido regime, se encontrem numa situação factual e jurídica comparável (Acórdão de 21 de dezembro de 2016, Comissão/Hansestadt Lübeck, C-524/14 P, EU:C:2016:971, n.º 41 e jurisprudência referida).

- 47 Quando a medida em causa é encarada como um regime de auxílio e não como um auxílio individual, cabe à Comissão demonstrar que esta medida, ainda que preveja uma vantagem de alcance geral, confere o seu benefício exclusivo a certas empresas ou a certos setores de atividade (v., neste sentido, 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 55).
- 48 O método de análise em três etapas da seletividade de um auxílio, invocado pelos recorrentes, foi concebido, como salientou o advogado-geral no n.º 47 das suas conclusões, para revelar a seletividade ocultada por medidas fiscais mais vantajosas de que qualquer empresa pode, aparentemente, beneficiar. Em contrapartida, não é pertinente para analisar a seletividade de uma medida fiscal vantajosa cuja concessão depende do poder discricionário da administração fiscal e que, portanto, não se pode considerar que revista caráter geral (v., neste sentido, Acórdão de 29 de junho de 1999, DM Transport, C-256/97, EU:C:1999:332, n.º 27).
- 49 Daqui resulta que carece de fundamento o argumento da Caixabank e o. segundo o qual o Tribunal Geral não retirou as consequências jurídicas da sua afirmação de que a Comissão não tinha aplicado, na decisão controvertida, o método de análise em três etapas da seletividade de um auxílio, e que não deve ser acolhida a alegação relativa a essa omissão.

b) Quanto às alegações relativas ao poder discricionário da administração fiscal, à omissão de um exame da comparabilidade das situações e à omissão de um exame da seletividade do SAF no seu conjunto

1) Argumentos das partes

- 50 Com estas alegações, que importa examinar em conjunto, as recorrentes acusam, em primeiro lugar, o Tribunal Geral de ter considerado, nos n.ºs 88 a 100 do acórdão recorrido, que a administração fiscal dispunha de um poder discricionário para conceder a amortização antecipada. O raciocínio do Tribunal Geral é, a este respeito, errado e contrário à jurisprudência do Tribunal de Justiça.
- 51 Os recorrentes sustentam, em especial, que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao distinguir entre a «seletividade *de jure*» e a «seletividade *de facto*» e, assim, ao não ter averiguado se, na prática, o exercício do poder da administração tinha efetivamente conduzido a um tratamento favorável injustificado de certos operadores em relação a outros que se encontravam numa situação comparável. Acrescentam que, de qualquer modo, o Tribunal Geral não mencionou nenhuma disposição regulamentar ou prática administrativa que indicasse que a medida em causa beneficiou especificamente os AIE. Em definitivo, a distinção entre uma «seletividade *de jure*» e uma «seletividade *de facto*» implica uma inversão do ónus da prova, na medida em que tal distinção levaria a liberar a Comissão da sua obrigação de demonstrar que o regime fiscal é seletivo devido aos seus efeitos.
- 52 Além disso, o Tribunal Geral qualificou erradamente o SAF de «seletivo» pelo facto de a administração fiscal estar habilitada a efetuar uma avaliação dos pedidos destinados a beneficiar da amortização antecipada. Ao fazê-lo, o Tribunal Geral não teve em conta que a existência de

um poder discricionário da administração fiscal não permite presumir que a medida em causa tem carácter seletivo e confundiu o carácter discricionário de uma decisão dessa Administração com a avaliação dos documentos fornecidos pelos operadores económicos que deve ser feita por esta última no âmbito do exercício do seu poder administrativo.

- 53 O regime de autorização de amortização antecipada assentou em critérios objetivos que não permitiam à administração fiscal escolher os beneficiários e teria permitido evitar fraudes ou abusos, o que é um objetivo próprio e inerente ao sistema fiscal em causa. A este respeito, sustentam que o Tribunal Geral considerou erradamente, no n.º 97 do acórdão recorrido, que o artigo 49.º, n.º 6, do RIS não permitia assegurar que a sua utilização se circunscrevesse unicamente a situações de combate à fraude.
- 54 Em segundo lugar, os recorrentes acusam o Tribunal Geral de ter concluído, no n.º 101 do acórdão recorrido, que o SAF era seletivo no seu conjunto, apesar de ter examinado apenas uma das medidas que o compõem e de não ter procedido, por conseguinte, a uma análise das outras medidas e dos efeitos que produziam conjuntamente.
- 55 Em terceiro lugar, o Reino de Espanha e a Caixabank e o. consideram que o Tribunal Geral, no n.º 100 do acórdão recorrido, cometeu um erro de direito ao não proceder a uma comparação entre as situações de facto e de direito das empresas às quais foi concedido o benefício do SAF e as das empresas excluídas do mesmo.
- 56 A Comissão considera que as referidas alegações não têm fundamento.

2) Apreciação do Tribunal de Justiça

- 57 Importa salientar que o Tribunal Geral recordou, com razão, no n.º 88 do acórdão recorrido, que a presença de um sistema de autorização não implica, em si mesmo, uma medida seletiva e que é o que acontece se o poder de apreciação da autoridade competente estiver limitado à verificação das condições criadas para servir um objetivo fiscal identificável e se os critérios a aplicar por essa autoridade forem inerentes à natureza do regime fiscal (v., neste sentido, Acórdão de 18 de julho de 2013, P, C-6/12, EU:C:2013:525, n.ºs 23 e 24). Recordou igualmente, com razão, que, em contrapartida, se as autoridades competentes dispuserem de um poder discricionário alargado para determinar os beneficiários e as condições da medida concedida, deve considerar-se que o exercício desse poder favorece certas empresas ou certas produções em detrimento de outras, que se encontram, à luz do objetivo prosseguido, numa situação factual e jurídica comparável (v., neste sentido, Acórdão de 18 de julho de 2013, P, C-6/12, EU:C:2013:525, n.º 27).
- 58 Nos n.ºs 89 a 93 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral considerou, à luz do artigo 115.º TRLIS e do artigo 49.º do RIS, que, como a Comissão salientou na decisão controvertida, o sistema de autorização em causa assentava na obtenção de uma autorização prévia, mais do que numa simples notificação, baseada em critérios vagos que requeriam uma interpretação por parte da administração fiscal, que não publicou orientações, pelo que esses critérios não podiam ser considerados objetivos. Declarou, em especial, que resultava do artigo 115.º, n.º 11, TRLIS que a administração fiscal podia fixar a data do início da amortização tendo em conta as «características específicas do período de contratação» ou as «particularidades da sua utilização [do bem]», que constituíam critérios vagos por natureza e cuja interpretação atribuía uma importante margem de discricção à administração fiscal, como salientou a Comissão no considerando 133 da decisão controvertida.

- 59 O Tribunal Geral concluiu, no n.º 94 do acórdão recorrido, que o artigo 49.º do RIS conferia igualmente à administração fiscal, que lhe permitia, por um lado, solicitar todas as informações e todos os documentos que considerava pertinentes, incluindo informações sobre as consequências positivas para a economia e o emprego em Espanha, geradas pelos contratos de construção de navios, sem relação óbvia com o cumprimento dos critérios previstos no artigo 115.º, n.º 11, TRLIS e, por outro, conceder ou recusar a autorização, mas também fixar o início da amortização numa data diferente da proposta pelo sujeito passivo, sem outra explicação.
- 60 No n.º 97 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral salientou que, nessa medida, o enunciado do artigo 49.º do RIS não permitia assegurar que a sua utilização se circunscrevesse unicamente a situações de combate à fraude.
- 61 No n.º 100 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral concluiu que a existência de aspetos discricionários era suscetível de favorecer os beneficiários em relação a outros sujeitos passivos numa situação factual e jurídica comparável e que, em especial, decorria desses aspetos discricionários que outros AIE poderiam não ter beneficiado da amortização antecipada nas mesmas condições, do mesmo modo que, em razão dos referidos aspetos discricionários, outras empresas que operavam noutros setores ou que tinham outra forma, mas que se encontravam numa situação factual e jurídica comparável, poderiam não ter beneficiado necessariamente dessa amortização nas mesmas condições. O Tribunal Geral considerou que, atendendo ao caráter discricionário *de jure* das disposições examinadas, pouco importava que a sua aplicação tenha sido discricionária ou não *de facto*.
- 62 Por último, no n.º 101 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral declarou que, visto que uma das medidas, a saber, a autorização da amortização antecipada, que permitia beneficiar do SAF no seu todo, era seletiva, a Comissão não cometeu um erro ao considerar que o sistema fiscal em causa era seletivo no seu conjunto.
- 63 A este respeito, importa salientar, em primeiro lugar, que, contrariamente ao que os recorrentes sustentam, o Tribunal Geral, para apreciar se o poder da administração fiscal de autorizar a amortização antecipada apresentava um caráter discricionário, não tinha que procurar se, na prática, o exercício desse poder tinha efetivamente conduzido a um tratamento favorável injustificado de certos operadores em relação a outros que se encontrassem numa situação comparável. Com efeito, no caso de um regime de auxílios, a Comissão está obrigada, como salientou o advogado-geral no n.º 68 das suas conclusões, a realizar o seu exame desse regime tomando por referência o momento da adoção do regime em questão, mediante uma análise *ex ante*. A Comissão deve unicamente provar que o regime fiscal em causa é suscetível de favorecer os seus beneficiários, comprovando que este, globalmente considerado, tendo em conta as suas características próprias, é suscetível de conduzir, no momento da sua adoção, a uma tributação menos elevada do que a que resulta da aplicação do regime geral de tributação (v., neste sentido, Acórdão de 4 de março de 2021, Comissão/Fútbol Club Barcelona, C-362/19 P, EU:C:2021:169, n.ºs 86 e 87).
- 64 Por conseguinte, o Tribunal Geral não cometeu um erro de direito ao considerar, no n.º 100 do acórdão recorrido, que, atendendo ao caráter discricionário *de jure* das disposições nacionais examinadas, pouco importa que a sua aplicação tenha sido discricionária ou não *de facto*.
- 65 Recorde-se, em segundo lugar, que, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, quanto ao exame, no âmbito de um recurso, das apreciações do Tribunal Geral relativas ao direito nacional, o Tribunal de Justiça apenas é competente para verificar se houve desvirtuação desse direito, a

qual deve resultar de modo manifesto dos autos, sem que seja necessário proceder a uma nova apreciação dos factos e das provas (v., neste sentido, Acórdãos de 5 de julho de 2011, Edwin/IHMI, C-263/09 P, EU:C:2011:452, n.º 53; de 9 de novembro de 2017, TV2/Danmark/Comissão, C-649/15 P, EU:C:2017:835, n.ºs 49 e 50, e de 20 de dezembro de 2017, Comunidad Autónoma de Galicia e Retegal/Comissão, C-70/16 P, EU:C:2017:1002, n.º 72).

- 66 Ora, os recorrentes não invocam tal desvirtuação do direito nacional. Em especial, não alegaram nem demonstraram que o Tribunal formulou constatações que, manifestamente, iam contra o conteúdo das disposições do direito nacional em causa ou que atribuíram a uma ou outra delas um alcance que manifestamente não tinha face aos outros elementos dos autos (v., por analogia, Acórdão de 21 de dezembro de 2016, Comissão/Hansestadt Lübeck, C-524/14 P, EU:C:2016:971, n.º 21).
- 67 Daqui resulta que devem ser julgados inadmissíveis os argumentos dos recorrentes destinados a demonstrar que, contrariamente ao que o Tribunal Geral declarou, o regime de autorização da amortização antecipada assentava em critérios objetivos que não permitiam à administração fiscal escolher os beneficiários, bem como a afirmação de que o Tribunal Geral considerou erradamente que o artigo 49.º do RIS não permitia assegurar que a sua aplicação fosse circunscrita a situações de combate à fraude.
- 68 Por outro lado, resulta dos n.ºs 57 e 63 do presente acórdão que o Tribunal Geral, para apreciar o caráter seletivo do SAF, não tinha de averiguar se a situação de facto e de direito das empresas às quais o benefício dessa medida era concedido e a das empresas que dela estavam excluídas eram comparáveis, mas cabia-lhe apreciar se a referida medida era suscetível de favorecer certas empresas em relação a outras que se encontrassem numa situação factual e jurídica comparável, o que acontece quando as autoridades competentes dispõem de um amplo poder discricionário para determinar os seus beneficiários e as suas condições.
- 69 Por conseguinte, o Tribunal Geral, ao ter declarado, no âmbito da sua apreciação do direito nacional, que este direito, pelos motivos resumidos nos n.ºs 58 e 59 do presente acórdão, conferia à administração fiscal uma margem de discricção significativa para autorizar a amortização antecipada, não cometeu um erro de direito quando considerou, no n.º 100 do acórdão recorrido, que a existência dos aspetos discricionários nesse regime era suscetível de favorecer os beneficiários em relação a outros sujeitos passivos numa situação factual e jurídica comparável e que, assim, esta medida tinha caráter seletivo.
- 70 Em terceiro lugar, quanto à questão de saber se o SAF podia ser considerado seletivo no seu todo, há que recordar que, na decisão controvertida, depois de ter examinado a seletividade de cada uma das medidas que compõem o SAF, a Comissão entendeu, no considerando 156 da mesma decisão, que a vantagem proporcionada pelo SAF era seletiva na medida em que estava sujeita ao poder discricionário da administração fiscal pelo procedimento de autorização prévia da amortização antecipada e na medida em que outras medidas que compõem o SAF, a saber, o regime do imposto sobre a arqueação e a não tributação das mais-valias, dependiam da autorização prévia da referida administração.
- 71 Ora, por um lado, não se afigura que os recorrentes tenham contestado no Tribunal Geral que o regime do imposto sobre a arqueação e a não tributação das mais-valias dependiam da autorização prévia da administração fiscal para proceder à amortização antecipada. Por outro lado, os recorrentes não alegam que o Tribunal Geral desvirtuou o direito nacional ao considerar que a autorização da amortização antecipada permitia beneficiar do SAF no seu conjunto.

- 72 Por conseguinte, o Tribunal Geral pôde concluir com razão que a Comissão não cometeu um erro ao considerar que a amortização antecipada tornava o SAF seletivo no seu conjunto.
- 73 Daqui resulta que as alegações relativas ao poder discricionário da administração fiscal, à omissão de um exame da comparabilidade das situações e à omissão de um exame da seletividade do SAF no seu conjunto devem ser rejeitadas.
- 74 Consequentemente, o segundo fundamento de recurso no processo C-649/20 P e o primeiro fundamento dos recursos nos processos C-658/20 P e C-662/20 P devem ser julgados improcedentes.

C. Fundamentos relativos aos princípios da proteção da confiança legítima e da segurança jurídica

- 75 Com o terceiro fundamento de recurso no processo C-649/20 P, o segundo e terceiro fundamentos do recurso no processo C-658/20 P e o segundo fundamento do recurso no processo C-662/20 P, invocados a título subsidiário e que deem ser analisados em segundo lugar, o Reino de Espanha, a Lico Leasing e a PYMAR, bem como a Caixabank e o. alegam que o Tribunal Geral cometeu erros de direito na aplicação dos princípios da proteção da confiança legítima e da segurança jurídica.

1. Argumentos das partes

- 76 O Reino de Espanha acusa o Tribunal Geral de ter desvirtuado o seu argumento segundo o qual o comportamento da Comissão tinha contribuído para tornar instável o quadro regulamentar, na medida em que tinha levado os operadores a considerar que o SAF era compatível com o direito da União, procedendo a uma análise separada destes dois princípios que, no entanto, tinha invocado no âmbito de um fundamento único. O Tribunal Geral examinou, assim, certos elementos invocados à luz do princípio da proteção da confiança legítima e outros elementos à luz do princípio da segurança jurídica, em vez de examinar todos esses elementos à luz destes dois princípios, o que conduziu a incoerências no raciocínio seguido nos n.ºs 163, 164, 168, 199 e 201 do acórdão recorrido, no que respeita, em especial, à decisão sobre os AIE fiscais franceses, ao período que decorreu até à abertura do procedimento de investigação, ao regime do imposto sobre a arqueação e a uma carta de um membro da Comissão responsável pela Direção-Geral (DG) «Concorrência», de 9 de março de 2009. Além disso, quanto a cada um destes pontos, alega que as apreciações do Tribunal Geral estão erradas.
- 77 A Lico Leasing e a PYMAR acusam o Tribunal Geral de, no n.º 174 do acórdão recorrido, ter desvirtuado a carta de 9 de março de 2009 do membro da Comissão responsável pela DG «Concorrência». Em especial, criticam o Tribunal Geral por ter omitido dois parágrafos dessa carta, que, em seu entender, são essenciais para compreender o alcance da mesma.
- 78 Além disso, a Lico Leasing e a PYMAR acusam o Tribunal Geral de, nos n.ºs 199 e 201 do acórdão recorrido, ter qualificado erradamente certos factos no âmbito da análise do fundamento relativo ao princípio da segurança jurídica no que respeita à decisão sobre os AIE fiscais franceses e a carta do membro da Comissão responsável pela DG «Concorrência», de 9 de março de 2009.

- 79 A CaixaBank e o., apoiadas pela Decal España, sustentam que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao excluir, no n.º 166 do acórdão recorrido, o argumento do Reino de Espanha segundo o qual a recuperação do auxílio ordenada na decisão controvertida violava o princípio da proteção da confiança legítima, tendo em conta a decisão da Comissão de 27 de fevereiro de 2002, relativa ao imposto sobre a arqueação. Com efeito, o fundamento invocado pelo Tribunal Geral, a saber, a natureza pretensamente financeira das atividades dos AIE, está em contradição com a qualificação dessas atividades efetuada pelo Tribunal de Justiça no Acórdão de 25 de julho de 2018, Comissão/Espanha e o. (C-128/16 P, EU:C:2018:591). Além disso, o raciocínio seguido pelo Tribunal Geral é errado e, em qualquer caso, insuficiente, uma vez que os AIE são empresas que exercem uma atividade económica no setor do transporte marítimo, tendo a Comissão reconhecido por diversas vezes que o fretamento de navios em casco nu era uma atividade marítima e aceitado a sua inclusão em diferentes regimes de arqueação por ela autorizados.
- 80 A Comissão considera que algumas das alegações dos recorrentes são inadmissíveis e outras infundadas.

2. Apreciação do Tribunal de Justiça

- 81 Importa recordar, em primeiro lugar, que, como o Tribunal Geral recordou no n.º 158 do acórdão recorrido, o direito de invocar o princípio da proteção da confiança legítima assiste a qualquer sujeito na esfera do qual uma instituição da União Europeia, ao fornecer-lhe garantias precisas, tenha criado nele expectativas fundadas. Constituem tais garantias, seja qual for a forma como são comunicadas, informações precisas, incondicionais e concordantes (Acórdão de 16 de dezembro de 2010, Kahla Thüringen Porzellan/Comissão, C-537/08 P, EU:C:2010:769, n.º 63). Quanto ao princípio da segurança jurídica, que constitui um princípio fundamental do direito da União, visa garantir a previsibilidade das situações e das relações jurídicas resultantes do direito da União e exige que quaisquer atos da administração que produzam efeitos jurídicos sejam claros e precisos, de modo a que os interessados possam conhecer sem ambiguidade os seus direitos e deveres e agir em conformidade (v., neste sentido, Acórdão de 3 de junho de 2008, Intertanko e o., C-308/06, EU:C:2008:312, n.º 69 e jurisprudência referida).
- 82 Como o Tribunal Geral igualmente recordou, em substância, nos n.ºs 155, 156 e 193 do acórdão recorrido, uma confiança legítima na regularidade de um auxílio estatal só pode, em circunstâncias excecionais, ser invocada para se opor a um auxílio de Estado se esse auxílio não tiver sido concedido com observância do procedimento previsto no artigo 108.º TFUE (v., neste sentido, Acórdãos de 22 de abril de 2008, Comissão/Salzgitter, C-408/04 P, EU:C:2008:236, n.º 107, e de 13 de junho de 2013, HGA e o./Comissão, C-630/11 P a C-633/11 P, EU:C:2013:387, n.º 134).
- 83 Sendo o princípio da proteção da confiança legítima e o princípio da segurança jurídica dois princípios distintos, importa salientar que o Tribunal Geral podia examinar separadamente os argumentos do Reino de Espanha relativos a estes, apesar de terem sido apresentados em conjunto pelo Reino de Espanha. Tal exame separado dos argumentos invocados não constitui, em si mesmo, uma desvirtuação destes e não é passível de crítica se não conduzir a que não lhe seja dada resposta. Ora, o Reino de Espanha, que considera que esse exame separado provocou incoerências no raciocínio seguido pelo Tribunal Geral para excluir o seu fundamento, não sustenta que o Tribunal Geral não respondeu aos seus argumentos.

- 84 Em segundo lugar, no que respeita às incoerências no raciocínio do Tribunal Geral invocadas pelo Reino de Espanha, há que recordar que, no considerando 261 da decisão controvertida, a Comissão considerou que, tendo em conta a complexidade das medidas fiscais em causa, não podia excluir que tenha podido haver insegurança jurídica gerada pela Decisão 2002/15/CE da Comissão, de 8 de maio de 2001, relativa ao auxílio estatal executado pela França a favor da sociedade «Bretagne Angleterre Irlanda» («BAI» ou «Brittany Ferries» (JO 2002, L 12, p. 33; a seguir «Decisão Brittany Ferries»), quanto à qualificação de auxílio do SAF, mas unicamente até à publicação no *Jornal Oficial da União Europeia*, em 30 de abril de 2007, da decisão sobre os AIE fiscais franceses.
- 85 Para refutar os argumentos do Reino de Espanha, da Lico Leasing e da PYMAR destinados a obter a anulação da ordem de recuperação do auxílio em causa relativamente ao período até à publicação da decisão de dar início ao procedimento formal de investigação, em 21 de setembro de 2011, o Tribunal Geral, nos números do acórdão recorrido referidos pelos recursos, e, para começar, no n.º 163 do referido acórdão, salientou que não se podia considerar que a decisão Brittany Ferries e a decisão sobre os AIE fiscais franceses forneciam garantias precisas, incondicionais e concordantes, uma vez que não mencionavam direta ou indiretamente o SAF.
- 86 No n.º 164 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral rejeitou o argumento baseado num pedido de informações da Comissão às autoridades espanholas de 21 de dezembro de 2001, pois esse pedido e a eventual inação posterior da Comissão durante um certo período não constituíam garantias precisas, incondicionais e concordantes quanto à legalidade do SAF. Considerou que, por um lado, a Comissão se tinha limitado, nesse pedido de informações, a solicitar elementos adicionais relativos à eventual existência de um regime de *leasing* fiscal aplicável aos navios em Espanha a fim de poder examiná-lo à luz das regras relativas aos auxílios de Estado e, por outro, a inação posterior da Comissão não era suscetível de constituir garantias precisas, incondicionais e concordantes, tendo em conta o conteúdo da resposta das autoridades espanholas.
- 87 No n.º 166 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral considerou que a decisão da Comissão de 27 de fevereiro de 2002, relativa ao imposto sobre a arqueação, que tinha declarado esse regime compatível com o mercado interno, não podia ter dado lugar a uma confiança legítima, pois dizia respeito à exploração de navios próprios ou alugados, e não às atividades financeiras relativas ao fretamento de navios em casco nu.
- 88 No n.º 168 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral salientou que a Decisão 2005/122/CE da Comissão, de 30 de junho de 2004, relativa a um auxílio estatal que os Países Baixos tencionam conceder a quatro estaleiros navais para seis contratos de construção naval (JO 2005, L 39, p. 48), não continha garantias precisas, incondicionais e concordantes quanto à legalidade do SAF, uma vez que, em substância, por um lado, a Comissão não tinha afirmado nessa decisão, de maneira precisa, incondicional e concordante que, após ter efetuado uma análise completa e aprofundada, tinha chegado à conclusão de que o SAF não constituía um auxílio de Estado e, por outro, o objeto da referida decisão não era o SAF mas um regime neerlandês.
- 89 No n.º 169 do acórdão recorrido, quanto à carta do membro da Comissão responsável pela DG «Concorrência», de 9 de março de 2009, o Tribunal Geral salientou que esta tinha sido enviada em resposta à Ministra do Comércio e da Indústria do Reino da Noruega, que, após ter sugerido que o SAF constituía um regime de auxílio aos estaleiros navais espanhóis, tinha pedido informações sobre as ações que a Comissão previa tomar a esse respeito. Observou que, na sua resposta, este membro da Comissão tinha indicado que esta última tinha examinado a questão e que, uma vez que o regime estava aberto à aquisição de navios construídos por estaleiros navais

de outros Estados-Membros sem discriminação, não tencionava adotar medidas adicionais «nesta fase». No n.º 174 do referido acórdão, o Tribunal Geral considerou, no entanto, que essa carta não fornecia garantias precisas, incondicionais e concordantes, já que não afirmava desse modo que, após ter realizado uma análise completa e aprofundada, a Comissão tinha chegado à conclusão de que o SAF não constituía um auxílio de Estado.

- 90 No n.º 199 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral salientou, quanto aos efeitos da publicação da decisão nos AIE fiscais franceses em abril de 2007, que a Comissão não cometeu um erro ao entender que essa decisão tinha feito cessar qualquer insegurança jurídica na medida em que deveria ter levado um operador económico prudente e avisado a considerar que um regime semelhante ao SAF podia constituir um auxílio de Estado. A este respeito, salientou que resultava da decisão sobre os AIE fiscais franceses que um sistema para a construção de navios marítimos e a sua disponibilização a companhias de navegação, por intermédio de AIE e com a utilização de contratos de locação financeira, que gerava determinadas vantagens fiscais, era suscetível de constituir um regime de auxílios de Estado. Acrescentou que, embora fosse verdade que o regime em causa na decisão sobre os AIE fiscais franceses e o SAF não eram idênticos, nenhum elemento permitia demonstrar que as suas diferenças eram mais acentuadas do que as existentes entre o SAF e o regime em causa na decisão Brittany Ferries, invocada pelo Reino de Espanha, pela Lico Leasing e pela PYMAR.
- 91 Nos n.ºs 200, 201 e 203 a 205 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral declarou que as circunstâncias posteriores à publicação da decisão sobre os AIE fiscais franceses invocadas pelo Reino de Espanha, pela Lico Leasing e pela PYMAR não se opunham a que essa publicação pusesse termo à situação de insegurança jurídica. Considerou que a carta do membro da Comissão responsável pela DG «Concorrência» de 9 de março de 2009 não podia ter contribuído para criar ou manter uma situação de segurança jurídica e que, embora a decisão de dar início ao procedimento formal de investigação tivesse, é certo, ocorrido quase quatro anos e meio depois da decisão sobre os AIE franceses, resultava, no entanto, da decisão controvertida que a Comissão tinha dirigido às autoridades espanholas oito pedidos de informações durante esse período e que as medidas fiscais em causa eram complexas, pelo que não se podia criticar a Comissão por ter permanecido inativa, e que esta situação era diferente da que deu origem ao Acórdão de 24 de novembro de 1987, RSV/Comissão (223/85, EU:C:1987:502).
- 92 Impõe-se observar que não há incoerências entre estas diversas apreciações do Tribunal Geral. Em especial, contrariamente ao que alega o Reino de Espanha, não existe nenhuma contradição entre a constatação de que não se podia considerar que a decisão Brittany Ferries e a decisão sobre os AIE fiscais franceses forneciam garantias precisas, incondicionais e concordantes quanto à compatibilidade do SAF com o direito da União e o reconhecimento de que existia insegurança jurídica antes da adoção dessa segunda decisão. Os argumentos do Reino de Espanha relativos a estas pretensas incoerências são, por conseguinte, infundados.
- 93 Em terceiro lugar, quanto aos erros cometidos pelo Tribunal Geral, segundo o Reino de Espanha, no que respeita à decisão sobre os AIE fiscais franceses, o período que decorreu até à abertura do procedimento de exame, o regime de imposto sobre a arqueação e o ofício do membro da Comissão responsável pela DG «Concorrência» de 9 de março de 2009, há que rejeitar, em primeiro lugar, o argumento segundo o qual o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao considerar que a decisão relativa aos AIE franceses tinha dado origem a uma situação de certeza ou de segurança jurídica, quando o princípio da segurança jurídica exigia a existência de um quadro regulamentar objetivamente claro e estável.

- 94 Com efeito, basta observar que o Tribunal Geral não declarou que a decisão sobre os AIE fiscais franceses tinha criado uma certeza quanto ao facto de o SAF constituir um auxílio de Estado, mas que a Comissão não cometeu um erro de direito ao considerar que essa decisão tinha feito cessar qualquer insegurança jurídica na medida em que deveria ter levado um operador económico prudente e avisado a considerar que um regime análogo ao SAF podia constituir um auxílio de Estado. Ora, ao proceder deste modo, o Tribunal Geral não cometeu um erro de direito.
- 95 Em segundo lugar, uma vez que o Reino de Espanha acusa o Tribunal Geral de ter cometido um erro ao não apreciar corretamente o longo período que decorreu até à abertura do procedimento formal de investigação, há que observar que esta alegação visa pôr em causa apreciações de facto que escapam à fiscalização do Tribunal de Justiça no âmbito do exame de um recurso de uma decisão do Tribunal Geral, pelo que os argumentos que fundamentam esta acusação são inadmissíveis.
- 96 Em terceiro lugar, quanto ao argumento do Reino de Espanha, relativo à pretensa omissão do Tribunal Geral de tomar em consideração, enquanto elemento constitutivo de uma confiança legítima, a Decisão da Comissão de 27 de fevereiro de 2002, relativa ao imposto sobre a arqueação, importa recordar que esta instituição entendeu, no considerando 245 da decisão controvertida, que a Decisão de 27 de fevereiro de 2002, relativa ao imposto sobre a arqueação, não podia criar expectativas legítimas algumas no que respeita a entidades cuja atividade consiste exclusivamente em fretar um único navio em regime de fretamento em casco nu poderem ser abrangidos pelo regime do imposto sobre a arqueação, uma vez que resulta claramente da referida decisão que o regime do imposto sobre a arqueação é aplicável exclusivamente aos navios elegíveis e em relação às atividades de transporte marítimo elegíveis. Esta apreciação, pela Comissão, do regime de imposto sobre a arqueação foi confirmada pelo Tribunal Geral no n.º 166 do acórdão recorrido. O Reino de Espanha limita-se a afirmar que a Decisão da Comissão de 27 de fevereiro de 2002, relativa ao imposto sobre a arqueação não tinha excluído a exploração dos navios sob o regime de fretamento em casco nu, sem, todavia, invocar argumentos para o demonstrar. Por conseguinte, este argumento do Reino de Espanha deve ser rejeitado.
- 97 Além disso, uma vez que o Reino de Espanha alega que, admitindo que a Comissão tivesse razão e que se tratava, no caso em apreço, de uma aplicação abusiva do regime de imposto sobre a arqueação, o Tribunal Geral deveria ter reconhecido que qualquer operador poderia ter considerado que essa aplicação abusiva de um regime de auxílios autorizado pela Comissão não implicava a obrigação de recuperação, há que observar que este argumento não foi invocado perante o Tribunal Geral e que, por conseguinte, este não pode ser criticado por não ter baseado a existência de uma confiança legítima relativamente aos operadores em causa na pretensa aplicação abusiva do regime do imposto sobre a arqueação.
- 98 Em quarto lugar, uma vez que o Reino de Espanha sustenta que o Tribunal Geral fez uma apreciação errada da carta do membro da Comissão responsável pela DG «Concorrência», de 9 de março de 2009, ao limitar-se a analisar os aspetos formais desta, importa recordar que, nos termos do artigo 256.º, n.º 1, segundo parágrafo, TFUE, e do artigo 58.º, primeiro parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, o recurso de uma decisão do Tribunal Geral está limitado às questões de direito. O Tribunal Geral tem competência exclusiva para apurar e apreciar os factos pertinentes bem como os elementos de prova que lhe são submetidos. A apreciação destes factos e destes elementos de prova não constitui, assim, exceto em caso de desvirtuação, uma questão de direito sujeita, enquanto tal, à fiscalização do Tribunal de Justiça no âmbito de um recurso de uma decisão do Tribunal Geral (Acórdão de 16 de julho de 2020,

ACTC/EUIPO, C-714/18 P, EU:C:2020:573, n.º 67 e jurisprudência referida). Uma vez que o Reino de Espanha não alegou nem demonstrou que o Tribunal Geral desvirtuou essa carta, os seus argumentos relativos à mesma são inadmissíveis.

- 99 No que respeita, em quarto lugar, ao argumento da Lico Leasing e da PYMAR relativo à desvirtuação da referida carta, importa recordar que um fundamento relativo a uma desvirtuação dos elementos de prova apresentados no Tribunal Geral só pode ser acolhido se a desvirtuação alegada resultar de modo manifesto dos autos, sem que seja necessário proceder a uma nova apreciação dos factos e das provas (Acórdão de 2 de março de 2021, Comissão/Itália e o., C-425/19 P, EU:C:2021:154, n.º 52 e jurisprudência referida).
- 100 Ora, embora seja verdade que o Tribunal Geral não reproduziu textualmente, no n.º 174 do acórdão recorrido, os dois parágrafos da carta do membro da Comissão responsável pela DG «Concorrência», de 9 de março de 2009, mencionados pela Lico Leasing e pela PYMAR, não resulta de modo manifesto da leitura integral da referida carta que o Tribunal Geral a desvirtuou de algum modo ao afirmar, no referido número do acórdão recorrido, que se limitava a indicar que o SAF não parecia estabelecer uma discriminação em prejuízo dos estaleiros navais de outros Estados-Membros e a acrescentar que não estavam previstas medidas adicionais nesta fase. Este argumento da Lico Leasing e da PYMAR é, portanto, infundado.
- 101 Quanto aos argumentos da Lico Leasing e da PYMAR, relativos a um erro na qualificação de certos factos no âmbito da apreciação do fundamento relativo ao princípio da segurança jurídica no que respeita à Decisão sobre os AIE fiscais franceses e à carta do membro da Comissão responsável pela DG «Concorrência», de 9 de março de 2009, afigura-se que esses argumentos se destinam, na realidade, a uma nova apreciação dos factos e dos elementos de prova, o que é abrangido pela fiscalização exercida pelo Tribunal de Justiça no âmbito da apreciação de um recurso de uma decisão do Tribunal Geral. Por conseguinte, estes argumentos são inadmissíveis.
- 102 No que diz respeito, em quinto lugar, aos argumentos da Caixabank e o., apoiadas pela Decal España, relativos ao facto de o Tribunal Geral ter cometido um erro de direito ao rejeitar o argumento do Reino de Espanha segundo o qual a recuperação do auxílio ordenada pela decisão controvertida violava o princípio da proteção da confiança legítima, tendo em conta a Decisão da Comissão de 27 de fevereiro de 2002, relativa ao imposto sobre a arqueação, há que observar que o Tribunal Geral cometeu, é certo, um erro no n.º 166 do acórdão recorrido, ao considerar que esta última decisão «dizia respeito à exploração de navios próprios ou alugados, e não às atividades financeiras relativas ao fretamento em casco nu, como acontece no caso vertente». Com efeito, como salientou o Tribunal de Justiça no n.º 42 do Acórdão de 25 de julho de 2018, Comissão/Espanha e o. (C-128/16 P, EU:C:2018:591), segundo a descrição do SAF, os AIE exerciam a atividade de aquisição de navios através de contratos de locação financeira, em especial com vista ao seu fretamento em regime de casco nu e à sua posterior revenda, de onde resulta que não exerciam unicamente atividades financeiras.
- 103 Todavia, esse erro não tem incidência na apreciação do Tribunal Geral segundo a qual a Decisão da Comissão, de 27 de fevereiro de 2002, relativa ao imposto sobre a arqueação, não tinha criado uma confiança legítima, uma vez que, para fundamentar essa apreciação, o Tribunal Geral se referiu ao considerando 245 da decisão controvertida segundo o qual resultava claramente dessa decisão que o regime de imposto sobre a arqueação devia ser aplicado exclusivamente aos navios elegíveis e para atividades de transporte marítimo elegíveis, a saber, às companhias de navegação inscritas num dos registos de companhias de navegação a que se refere a legislação espanhola, cuja

atividade inclui a exploração de navios adquiridos ou locados, de tal modo que os AIE deles estavam excluídos, uma vez que as suas atividades consistem no fretamento de um único navio em regime de frete com casco nu.

- 104 Esta apreciação também não é posta em causa pelo argumento de que os AIE exerceram uma atividade de transporte marítimo, que não foi alegado no Tribunal Geral e, em todo o caso, não é desenvolvido de modo nenhum, pelo que é manifestamente desprovido de fundamento. Também não é posta em causa pelo facto de a Comissão ter por diversas vezes, noutras decisões, reconhecido que o frete de navio de casco nu constituía essa atividade, uma vez que, em quaisquer circunstâncias, é à luz do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), que se deve apreciar se um auxílio preenche ou não as condições de aplicação que essa disposição prevê, e não à luz da prática anterior ou de outras decisões da Comissão (v., neste sentido, Acórdãos de 20 de maio de 2010, *Todaro Nunziatina & C.*, C-138/09, EU:C:2010:291, n.º 21, e de 22 de setembro de 2020, *Austria/Comissão*, C-594/18 P, EU:C:2020:742, n.º 25 e jurisprudência referida).
- 105 Daqui resulta que os argumentos da Caixabank e o. devem ser rejeitados por serem infundados.
- 106 Por conseguinte, o terceiro fundamento do recurso no processo C-649/20 P e o segundo e terceiro fundamentos do recurso no processo C-658/20 P devem ser julgados parcialmente inadmissíveis e parcialmente improcedentes, e o segundo fundamento de recurso no processo C-662/20 P deve ser julgado improcedente.

D. Quanto ao fundamento do Reino de Espanha, relativo à falta de fundamentação do acórdão recorrido no que respeita à seletividade do SAF e à recuperação do auxílio em causa

1. Argumentos das partes

- 107 Com o seu primeiro fundamento de recurso, que importa examinar em terceiro lugar, o Reino de Espanha acusa o Tribunal Geral de não ter fundamentado suficientemente o acórdão recorrido no que respeita à análise da seletividade do SAF e da recuperação do auxílio em causa, o que violou os direitos de defesa consagrados no artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.
- 108 No que respeita, em primeiro lugar, à seletividade do SAF, o Tribunal Geral não explicou, antes de mais, a razão pela qual não era necessário aplicar o método de análise em três etapas da seletividade de um auxílio e limitou-se a confirmar a afirmação da Comissão segundo a qual o sistema no seu conjunto tinha carácter seletivo devido aos poderes discricionários da administração fiscal para autorizar a amortização antecipada e ao facto de essa Administração apenas autorizar operações destinadas a financiar navios.
- 109 Em seguida, considera que o Tribunal Geral não cumpriu o seu dever de fundamentação ao afirmar que a decisão controvertida estava suficientemente fundamentada, apesar de a referida decisão comportar um cúmulo de contradições e omissões.
- 110 Por último, o Tribunal Geral não cumpriu o seu dever de fundamentação quanto à questão de saber se todas as medidas que compõem o SAF deviam ser consideradas um sistema unitário e analisadas no seu conjunto ou separadamente, exigindo que fossem todas seletivas, ao afirmar, no n.º 101 do acórdão recorrido, que, visto que uma das medidas que permitiam beneficiar do SAF era seletiva, o sistema era seletivo no seu conjunto.

- 111 Em segundo lugar, quanto à recuperação do auxílio em causa, o Tribunal Geral não cumpriu o seu dever de fundamentação na medida em que se limitou a reproduzir o conteúdo da decisão controvertida sem nenhuma justificação. Além disso, entrou em contradição ao abandonar a sua visão de conjunto do SAF como um todo para se concentrar numa única parte dos seus participantes, a saber, os investidores, para exigir a recuperação junto deles e sem ter em conta os outros beneficiários das medidas que compõem o SAF.
- 112 A Comissão considera que o acórdão recorrido está suficientemente fundamentado e que, consequentemente, este fundamento é improcedente.

2. *Apreciação do Tribunal de Justiça*

- 113 Importa recordar que o dever de fundamentação que incumbe ao Tribunal Geral por força do artigo 296.º, segundo parágrafo, TFUE e do artigo 36.º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia lhe impõe que revele clara e inequivocamente o raciocínio que seguiu, de modo a permitir aos interessados conhecerem as justificações da decisão tomada e ao Tribunal de Justiça exercer a sua fiscalização jurisdicional (v., neste sentido, Acórdão de 5 de maio de 2022, Comissão/Missir Mamachi di Lusignano, C-54/20 P, EU:C:2022:349, n.º 70 e jurisprudência referida). Este dever não obriga o Tribunal Geral a apresentar uma exposição que acompanhe exaustiva e individualmente todos os passos do raciocínio articulado pelas partes no litígio. A fundamentação pode, portanto, ser implícita, na condição de permitir aos interessados conhecerem os fundamentos em que o Tribunal Geral se baseia e ao Tribunal de Justiça dispor de elementos suficientes para exercer a sua fiscalização no âmbito de um recurso (Acórdão de 14 de setembro de 2016, Trafilerie Meridionali/Comissão, C-519/15 P, EU:C:2016:682, n.º 41).
- 114 No caso em apreço, no que respeita, em primeiro lugar, ao caráter seletivo do SAF, resulta dos n.ºs 87 a 101 do acórdão recorrido, cujo teor está exposto nos n.ºs 43 e 57 a 62 do presente acórdão, que o Tribunal Geral revelou suficientemente as razões pelas quais considerou, por um lado, que o SAF apresentava um caráter seletivo devido ao poder discricionário da administração fiscal de autorizar a amortização antecipada, do que resulta que, implícita mas inequivocamente, admitiu que a aplicação do método de análise em três etapas da seletividade de um auxílio não era necessária, e, por outro, que o caráter seletivo da amortização antecipada tornava o SAF seletivo no seu conjunto.
- 115 Quanto ao argumento segundo o qual o Tribunal Geral não cumpriu o seu dever de fundamentação ao afirmar que a decisão controvertida estava suficientemente fundamentada, há que recordar que, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, resulta do artigo 256.º, n.º 1, segundo parágrafo, TFUE, do artigo 58.º, primeiro parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, bem como do artigo 168.º, n.º 1, alínea d), e do artigo 169.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, que o recurso de uma decisão do Tribunal Geral deve indicar de modo preciso os elementos contestados do acórdão cuja anulação é pedida. A este respeito, o artigo 169.º, n.º 2, deste Regulamento de Processo especifica que os fundamentos e argumentos jurídicos invocados devem identificar com precisão os pontos da fundamentação da decisão do Tribunal Geral que são contestados (Acórdão de 20 de setembro de 2016, Mallis e o./Comissão e BCE, C-105/15 P a C-109/15 P, EU:C:2016:702, n.ºs 33 e 34). Ora, o Reino de Espanha não indica os números do acórdão recorrido visados por este argumento, pelo que este é demasiado impreciso para receber uma resposta e que, portanto, é inadmissível.

- 116 Daqui resulta que os argumentos do Reino de Espanha, relativos à falta de fundamentação do acórdão recorrido no que respeita ao carácter seletivo do SAF, são em parte inadmissíveis e em parte infundados.
- 117 No que respeita, em segundo lugar, à recuperação do auxílio em causa, o Tribunal Geral, para responder ao fundamento invocado pela Lico Leasing e pela PYMAR, pelo qual estas contestavam, em substância, como salientado no n.º 218 do acórdão recorrido, a decisão controvertida na parte em que ordena a recuperação da totalidade desse auxílio junto dos investidores, apesar de 85 a 90 % da vantagem ter sido sistematicamente transferida para as companhias de navegação, enunciou, no n.º 219 desse acórdão, o seguinte:
- «Tendo em conta que a Comissão decidiu no caso vertente que as companhias de navegação não eram os beneficiários do auxílio, conclusão que não é objeto do presente litígio, por via de consequência, a ordem de recuperação visava única e integralmente os investidores, únicos beneficiários da totalidade do auxílio de acordo com a decisão [controvertida], devido à transparência dos AIE. Seguindo a sua própria lógica, a decisão [controvertida] não cometeu um erro ao ordenar a recuperação da totalidade do auxílio junto dos investidores, embora estes tenham transferido uma parte do benefício para outros operadores, uma vez que estes não eram considerados beneficiários do auxílio. Com efeito, nos termos da decisão [controvertida], foram os investidores que beneficiaram efetivamente do auxílio, dado que a regulamentação aplicável não lhes impunha a transferência de uma parte do auxílio para terceiros.»
- 118 Ora, ao limitar-se, por um lado, a apreciar que a Lico Leasing e a PYMAR não tinham contestado a designação dos beneficiários efetuada na decisão controvertida e, por outro, a reportar-se à lógica e ao conteúdo dessa decisão, apesar de se deduzir do fundamento invocado que essas empresas — mesmo que não tivessem contestado a identidade dos beneficiários — alegavam, implícita mas necessariamente, que não tinham sido os únicos beneficiários do auxílio em causa, uma vez que grande parte deste tinha sido transferido para as companhias de navegação, o Tribunal Geral não respondeu a este fundamento. Consequentemente, não se pronunciou sobre o mesmo, o que constitui uma violação do dever de fundamentação [v., neste sentido, Acórdão de 14 de julho de 2005, Acerinox/Comissão, C-57/02 P, EU:C:2005:453, n.º 36; e Despacho do vice-presidente do Tribunal de Justiça de 17 de agosto de 2022, SJM Coordination Center/Magnetrol International e Comissão, C-4/22 P(I), EU:C:2022:626, n.º 19].
- 119 Por conseguinte, há que julgar procedente o fundamento do Reino de Espanha relativo à falta de fundamentação do acórdão recorrido no que respeita à recuperação do auxílio em causa junto dos seus beneficiários, sem que seja necessário examinar os outros fundamentos e argumentos das partes relativos ao mesmo aspeto do acórdão recorrido.
- 120 Consequentemente, há que anular o acórdão recorrido na medida em que, pelo mesmo, o Tribunal Geral negou provimento aos recursos na parte em que estes tinham por objeto a anulação do artigo 1.º da decisão controvertida, na medida em que designa os AIE e os respetivos investidores como únicos beneficiários do auxílio referido nessa decisão, e do artigo 4.º, n.º 1, da referida decisão, na medida em que ordena ao Reino de Espanha que recupere a totalidade do montante do auxílio referido nessa mesma decisão junto dos investidores dos AIE que dele beneficiaram.
- 121 É negado provimento aos recursos quanto ao restante.

V. Quanto ao recurso no Tribunal Geral

- 122 Em conformidade com o artigo 61.º, primeiro parágrafo, segundo período, do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, este pode, em caso de anulação da decisão do Tribunal Geral, decidir definitivamente o litígio, se este estiver em condições de ser julgado.
- 123 No caso em apreço, tendo em conta, nomeadamente, o facto de os recursos de anulação interpostos pelos recorrentes que foram objeto dos processos T-515/13, T-515/13 RENV, T-719/13 e T-719/13 RENV se basearem em fundamentos que foram objeto de debate contraditório no Tribunal Geral e cujo exame não necessita da adoção de nenhuma medida suplementar de organização do processo ou de instrução dos autos, o Tribunal de Justiça considera que a parte desses recursos pendente de apreciação após a anulação parcial do acórdão recorrido, relativa à fundamentação da obrigação de recuperação do auxílio em causa, está em condições de ser julgada e que há que decidi-la definitivamente (v., por analogia, Acórdão de 2 de setembro de 2021, NeXovation/Commission, C-665/19 P, EU:C:2021:667, n.º 60 e jurisprudência referida).

A. Argumentos das partes

- 124 O Reino de Espanha, com o seu segundo a quarto fundamentos, bem como a Lico Leasing e a PYMAR, com o seu segundo fundamento, formulado a título subsidiário, alegam que, ao ordenar a recuperação do auxílio em causa, a Comissão violou os princípios da proteção da confiança legítima, da segurança jurídica e da igualdade de tratamento.
- 125 Com o seu terceiro fundamento, igualmente invocado a título subsidiário, a Lico Leasing e a PYMAR contestam o método de cálculo do auxílio a recuperar definido pela Comissão na decisão controvertida, alegando, em substância, que este leva a exigir aos investidores ou aos AIE o reembolso da totalidade do benefício fiscal sem ter em conta o facto de a maior parte desse benefício ter sido transferida para as companhias de navegação.
- 126 A Comissão contesta a procedência de todos estes fundamentos e argumentos. No que respeita à recuperação do auxílio em causa, alega, em substância, que os investidores membros dos AIE são os únicos beneficiários do auxílio em causa e, na sua qualidade de contribuintes, os únicos interlocutores possíveis perante o Reino de Espanha com vista à recuperação do mesmo. Em seu entender, o facto de este auxílio poder ter tido repercussões económicas para outras empresas não pode ser tido em conta na determinação do montante do auxílio recebido e em recuperar.

B. Apreciação do Tribunal de Justiça

- 127 Em primeiro lugar, no que respeita aos fundamentos e argumentos invocados pelo Reino de Espanha, pela Lico Leasing e pela PYMAR, relativos a uma violação dos princípios da proteção da confiança legítima e da segurança jurídica, há que julgá-los improcedentes pelos motivos expostos nos n.ºs 81 e 82 do presente acórdão, assim como pelos enunciados nos n.ºs 163 a 169, 174, 199 a 205 do acórdão recorrido e recordados, em substância, nos n.ºs 85 a 91 do presente acórdão, que o Tribunal de Justiça subscreve à exceção do erro salientado no n.º 102 deste último.
- 128 Do mesmo modo, há que rejeitar o fundamento e os argumentos do Reino de Espanha, relativos a uma violação do princípio da igualdade de tratamento, pelos motivos expostos nos n.ºs 139 a 145 do acórdão recorrido, que o Tribunal de Justiça subscreve, segundo os quais, em substância, por

um lado, o Reino de Espanha não explicou de maneira circunstanciada as razões pelas quais a situação analisada na decisão Brittany Ferries e a que foi objeto da decisão controvertida eram comparáveis e este Estado-Membro não pode invocar uma prática anterior da Comissão e, por outro, a diferença de tratamento alegada relativamente à decisão sobre os AIE fiscais franceses, que ordenou a recuperação do auxílio a contar da data da publicação da decisão de abertura do procedimento formal de investigação, era objetivamente justificada em razão do facto de a incerteza resultante da decisão Brittany Ferries ter deixado de existir desde a adoção da decisão sobre os AIE fiscais franceses.

- 129 Em segundo lugar, no que respeita ao montante do auxílio a recuperar junto dos investidores, como salientado no n.º 118 do presente acórdão, deduz-se do terceiro fundamento invocado pela Lico Leasing e pela PYMAR que, pelo referido fundamento, estas alegam, implícita mas necessariamente, que não foram as únicas beneficiárias do auxílio em causa, uma vez que grande parte deste foi transferida para as companhias de navegação, e, deste modo, questionam a identificação dos beneficiários do referido auxílio efetuada pela Comissão.
- 130 A este respeito, importa recordar que a obrigação de o Estado-Membro em causa eliminar, por via de recuperação, um auxílio considerado pela Comissão como incompatível com o mercado único visa, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, o restabelecimento da situação anterior à concessão desse auxílio. Este objetivo é alcançado quando os auxílios em causa, acrescidos eventualmente de juros de mora, são restituídos pelo beneficiário ou, por outras palavras, pelas empresas que deles beneficiaram efetivamente. Com essa restituição, o beneficiário perde, com efeito, a vantagem de que tinha beneficiado no mercado relativamente aos seus concorrentes e repõe-se a situação anterior à concessão do auxílio (Acórdão de 21 de dezembro de 2016, Comissão/Aer Lingus e Ryanair Designated Activity, C-164/15 P e C-165/15 P, EU:C:2016:990, n.ºs 89 e 90 e jurisprudência referida).
- 131 No caso em apreço, há que observar, antes de mais, que, no considerando 11 da decisão controvertida, a Comissão indicou que uma operação do SAF permitia a uma companhia de navegação adquirir um navio novo construído com um desconto de 20 a 30 % relativamente ao preço cobrado pelo estaleiro. No considerando 12 da referida decisão, a Comissão considerou que o SAF constituía uma operação fiscal organizada em geral por um banco para gerar benefícios fiscais ao nível dos investidores no quadro de um AIE «fiscalmente transparente» e para transferir a parte destes benefícios fiscais para essa companhia de navegação, sob a forma de um desconto sobre o preço do navio, conservando os investidores os restantes benefícios.
- 132 No considerando 162 da decisão controvertida, a Comissão referiu igualmente que, no plano económico, uma parte substancial do benefício fiscal obtido pelo AIE era transferida para a referida companhia de navegação através de um desconto sobre o preço. Precisou que os anexos que acompanham alguns processos em que o AIE solicitou autorização prévia para a amortização antecipada confirmavam que os operadores envolvidos no SAF consideravam que os benefícios fiscais resultantes da operação eram partilhados entre os AIE, ou os respetivos investidores, e as companhias de navegação.
- 133 Em seguida, no que respeita à autorização de amortização antecipada concedida pela administração fiscal, a Comissão referiu, nos considerandos 135 e 136 da decisão controvertida, que se deduzia dos exemplos apresentados pelas autoridades espanholas que os pedidos de amortização antecipada apresentados pelo AIE à administração fiscal descreviam em pormenor toda a organização do SA, forneciam todos os contratos pertinentes, especialmente o contrato de construção naval, o contrato de locação financeira, o contrato de fretamento em casco nu, os

contratos de opção, o acordo de recompra e a liquidação de dívida. Esses pedidos incluíam, em alguns exemplos, anexos adicionais que não eram necessários para demonstrar a conformidade com as disposições aplicáveis do TRLIS ou do RIS, concretamente, um cálculo pormenorizado do total dos benefícios fiscais e do modo como são repartidos entre a companhia de navegação e o AIE ou respetivos investidores, e uma declaração do estaleiro discriminando as vantagens económicas e sociais esperadas do contrato de construção naval.

- 134 De igual modo, a Comissão declarou, no considerando 168 da decisão controvertida, que os pedidos apresentados à administração fiscal incluíam, em geral, um cálculo do benefício fiscal total gerado pelo SAF e as modalidades de repartição deste benefício entre a companhia de navegação e os investidores do AIE ou, de qualquer modo, os elementos necessários para efetuar tais cálculos.
- 135 Nos considerandos 133 a 139 e 156 da decisão controvertida, a Comissão considerou, com razão, que a administração fiscal dispunha de um poder discricionário para autorizar a amortização antecipada e que isso tornava o SAF seletivo no seu conjunto.
- 136 Por último, no considerando 169 da decisão controvertida, a Comissão considerou que, não obstante, todas as consequências económicas resultantes da concessão do benefício fiscal aos AIE resultavam de uma combinação de operações jurídicas entre entidades privadas, que, com efeito, as regras em vigor não obrigavam os AIE a transferir uma parte do benefício fiscal para as companhias de navegação e que o facto de a administração fiscal dispor de um amplo poder de apreciação e, nesse contexto, avaliar o impacto económico de toda a operação, não era suficiente para concluir que eram as autoridades espanholas quem decide em matéria de transferência de uma parte do benefício para as companhias de navegação ou sobre o montante dessa transferência. A Comissão concluiu daí, no considerando 170 da mesma decisão, que as vantagens para as companhias de navegação não eram imputáveis ao Estado-Membro em causa.
- 137 Todavia, resultava das próprias constatações da Comissão, recordadas nos n.ºs 131 a 135 do presente acórdão, que o SAF constituía, no seu conjunto, um regime de auxílios decorrente da aplicação da legislação fiscal espanhola e das autorizações concedidas pela administração fiscal espanhola, e destinado, independentemente dos mecanismos jurídicos utilizados, a gerar uma vantagem em benefício não apenas dos AIE mas também das companhias de navegação.
- 138 Por outro lado, resulta das apreciações da Comissão recordadas no n.º 133 do presente acórdão que a repartição do benefício fiscal gerado pelo SAF entre a companhia de navegação e os investidores dos AIE estava prevista em contratos juridicamente vinculativos, submetidos à administração fiscal e que esta tinha em conta para autorizar, no exercício do poder discricionário de que dispunha a este respeito, a amortização antecipada. Por conseguinte, contrariamente ao que a Comissão, em substância, afirmou no considerando 169 da decisão controvertida, os AIE estavam obrigados, por força das normas jurídicas aplicável aos contratos celebrados com as companhias de navegação, a transferir para estas uma parte do benefício fiscal obtido.
- 139 Daqui resulta que a Comissão cometeu um erro de direito quanto à designação dos beneficiários do auxílio em causa e, consequentemente, quanto à recuperação do mesmo na medida em que ordenou ao Reino de Espanha, contrariamente à jurisprudência recordada no n.º 130 do presente acórdão, que recuperasse a totalidade do montante desse auxílio unicamente junto dos investidores dos AIE.

- 140 Por conseguinte, há que anular o artigo 1.º da decisão controvertida na medida em que designa os AIE e os respetivos investidores como únicos beneficiários do auxílio objeto dessa decisão, bem como o seu artigo 4.º, n.º 1, na medida em que ordena ao Reino de Espanha que recupere a totalidade do montante do auxílio em causa junto dos investidores dos AIE que dele beneficiaram.

Quanto às despesas

- 141 Nos termos do disposto no artigo 184.º, n.º 2, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, se o recurso for julgado improcedente, ou for julgado procedente e o Tribunal de Justiça decidir definitivamente o litígio, decidirá igualmente sobre as despesas.
- 142 Nos termos do artigo 138.º, n.º 3, primeiro período, do Regulamento de Processo, aplicável aos recursos de decisões do Tribunal Geral por força do artigo 184.º, n.º 1, do mesmo regulamento, se as partes obtiverem vencimento parcial, cada uma das partes suporta as suas próprias despesas. No entanto, se tal se afigurar justificado tendo em conta as circunstâncias do caso, o Tribunal de Justiça pode decidir que, além das suas próprias despesas, uma parte suporte uma fração das despesas da outra parte.
- 143 Tendo em conta as circunstâncias do caso em apreço, há que condenar o Reino de Espanha, a Lico Leasing, a PYMAR e a Caixabank e o. a suportar, além de todas as suas despesas, três quartos das despesas efetuadas pela Comissão tanto em primeira instância como nos recursos que foram objeto do processo C-128/16 P, bem como dos processos apensos C-649/20 P, C-658/20 P e C-662/20 P. Esta instituição suportará um quarto das suas despesas.
- 144 Em conformidade com o artigo 140.º, n.º 3, do Regulamento de Processo, aplicável aos processos de recursos de decisões do Tribunal Geral por força do artigo 184.º, n.º 1, do mesmo, a Decal España, interveniente no presente recurso, suportará as suas próprias despesas.

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

- 1) **O Acórdão do Tribunal Geral da União Europeia de 23 de setembro de 2020, Espanha e o./Comissão (T-515/13 RENV e T-719/13 RENV, EU:T:2020:434), é anulado na medida em que, pelo mesmo, o Tribunal Geral negou provimento aos recursos na parte em que estes tinham por objeto a anulação do artigo 1.º da Decisão 2014/200/UE da Comissão, de 17 de julho de 2013, relativa ao auxílio estatal SA.21233 C/11 (ex NN/11, ex CP 137/06) concedido por Espanha — Regime fiscal aplicável a certos acordos de locação financeira também conhecido por Sistema de arrendamento fiscal espanhol, na medida em que designa os agrupamentos de interesse económico e os respetivos investidores como únicos beneficiários do auxílio referido nessa decisão, e do artigo 4.º, n.º 1, da referida decisão, na medida em que ordena ao Reino de Espanha que recupere a totalidade do montante do auxílio referido nessa mesma decisão junto dos investidores dos agrupamentos de interesse económico que dele beneficiaram.**
- 2) **É negado provimento aos recursos quanto ao restante.**
- 3) **O artigo 1.º da Decisão 2014/200 é anulado na medida em que designa os agrupamentos de interesse económico e os respetivos investidores como únicos beneficiários do auxílio referido nessa decisão.**

- 4) O artigo 4.º, n.º 1, da Decisão 2014/200 é anulado na medida em que ordena ao Reino de Espanha que recupere a totalidade do montante do auxílio referido nessa decisão junto dos investidores dos agrupamentos de interesse económico que dele beneficiaram.
- 5) O Reino de Espanha, a Lico Leasing SA e a Pequeños y Medianos Astilleros Sociedad de Reconversión SA, bem como a Caixabank SA, a Asociación Española de Banca, a Unicaja Banco SA, a Liberbank SA, o Banco de Sabadell SA, o Banco Bilbao Vizcaya Argentaria SA, o Banco de Santander SA, a Santander Investment SA, a Naviera Séneca AIE, a Industria de Diseño Textil SA (Inditex), a Naviera Nebulosa de Omega AIE, a Abanca Corporación Bancaria SA, a Ibercaja Banco SA, a Naviera Bósforo AIE, a Joyería Tous SA, a Corporación Alimentaria Guissona SA, a Naviera Muriola AIE, a Poal Investments XXI SL, a Poal Investments XXII SL, a Naviera Cabo Vilaboa C-1658 AIE, a Naviera Cabo Domaio C-1659 AIE, a Caamaño Sistemas Metálicos SL, a Blumaq SA, a Grupo Ibérica de Congelados SA, a RNB SL, a Inversiones Antaviana SL, o Banco de Albacete SA, a Bodegas Muga SL e a Aluminios Cortizo SAU suportarão, além das suas próprias despesas, três quartos das despesas efetuadas pela Comissão Europeia tanto em primeira instância como nos recursos que foram objeto do processo C-128/16 P e dos processos apensos C-649/20 P, C-658/20 P e C-662/20 P.
- 6) A Decal España suportará as suas próprias despesas.
- 7) A Comissão Europeia suportará um quarto das despesas que efetuou tanto em primeira instância como nos recursos que foram objeto do processo C-128/16 P e dos processos apensos C-649/20 P, C-658/20 P e C-662/20 P.

Assinaturas