

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
GIUSEPPE TESAURO
apresentadas em 7 de Março de 1990 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

1. Através da presente questão prejudicial, o juiz nacional interroga o Tribunal de Justiça sobre a validade das modalidades de cobrança da taxa de co-responsabilidade suplementar no sector dos cereais, regulada pelo artigo 4.º-B do Regulamento n.º 2727/75 do Conselho, artigo este introduzido pelo Regulamento n.º 1097/88 do Conselho¹, e pelo Regulamento de execução n.º 1432/88 da Comissão².

Remetendo para o relatório para audiência para maiores esclarecimentos, recorde que, com base em tal regulamentação, a taxa deve ser paga no acto da colocação dos cereais no mercado; no final da campanha, determina-se se a produção total de cereais superou ou não (e em caso afirmativo, em quanto) o limite estabelecido (a «quantidade máxima garantida»). Caso a produção se tenha mantido dentro destes limites, a taxa é devolvida integralmente; tendo-se verificado uma ultrapassagem limitada, prevê-se a possibilidade de uma devolução parcial.

Ora, aquilo que no caso em apreço se contesta é a circunstância de o pagamento da taxa ser integralmente imposto (sem prejuízo de poder vir a ser devolvido) no pró-

prio acto da colocação dos cereais no mercado e não mais tarde, no momento da verificação da ultrapassagem da quantidade máxima garantida. Tal modalidade de cobrança é, no entender do demandante no processo principal, ilegal por dois motivos: em primeiro lugar, pelo facto de ser imposta uma prestação patrimonial antes de a correspondente obrigação nascer (efectivamente, esta última só pode ser considerada definitiva no momento em que se tenha verificado a ultrapassagem da quantidade máxima garantida); em segundo lugar, tal forma de cobrança antecipada da taxa viola o princípio da proporcionalidade, na medida em que existem soluções alternativas (em especial, um sistema de garantias bancárias) que, garantindo do mesmo modo o efectivo pagamento da taxa, seriam, no entender do demandante, menos onerosas para os produtores.

2. No que respeita ao primeiro ponto, sublinhe-se que as partes sustentaram teses diversas acerca da identificação do *facto gerador* da obrigação de pagar a taxa. Por um lado, o Conselho e a Comissão defenderam que tal facto se consubstancia na colocação dos cereais no mercado; por outro lado, como já se assinalou, o demandante no processo principal e o Governo italiano afirmaram que a obrigação relativa à taxa apenas surge e se torna definitiva no momento em que se constata ter havido uma ultrapassagem da quantidade máxima garantida. Nesta perspectiva, extraem-se consequências divergentes acerca da legalidade das modalidades de cobrança em causa. As instituições, defendendo que a obrigação nasce no acto da colocação no mercado, consideram plenamente justificado exigir o pagamento da

* Língua original: italiano.

1 — Regulamento (CEE) n.º 1097/88 do Conselho, de 25 de Abril de 1988 (JO L 110, p. 7).

2 — Regulamento (CEE) n.º 1432/88 da Comissão, de 26 de Maio de 1988 (JO L 131, p. 37).

taxa nesse momento; em contrapartida, doutro ponto de vista, assinala-se que prever um pagamento no momento em que não se sabe ainda se, e quando, se deverá pagar, é indiscutivelmente ilegal, em especial, à luz dos princípios em que normalmente se inspira a disciplina das prestações patrimoniais impostas.

3. Esta última tese, no entanto, parece-me que assenta, pelo menos segundo resulta das observações escritas apresentadas, numa definição da taxa como uma obrigação de carácter tributário, o que me parece incorrecto. Na verdade, o Tribunal de Justiça, mais do que uma vez, afastou tal configuração: declarou que as taxas de co-responsabilidade, embora apresentem um aspecto financeiro, contribuindo para aligeirar o peso do orçamento do FEOGA, constituem medidas de política agrícola, dado serem instrumentos essencialmente destinados a realizar uma estabilização em mercados estruturalmente excedentários. É por esta razão que não me parece adequado apreciar a legalidade da taxa ou, como no caso em discussão, das suas modalidades de execução, com base em critérios, além do mais puramente abstractos, privativos do direito fiscal; pelo contrário, entendo que a avaliação da medida deve ser feita à luz das regras e dos princípios que regulam o exercício das competências normativas das instituições comunitárias na realização da política agrícola.

4. Posto isto, penso que a tese das instituições, segundo a qual o facto gerador da obrigação da taxa é constituído pela colocação no mercado dos produtos, parece-me mais razoável à luz da redacção e da lógica global das disposições aplicáveis. Em primeiro lugar, o artigo 2.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1432/88 qualifica explicitamente a colo-

cação no mercado como «facto gerador» da taxa. Além disso, parece-me que a regulamentação em causa distingue claramente a obrigação de pagamento da taxa, que surge *imediatamente*, no acto da colocação no mercado, do direito à devolução, posterior e eventual, uma vez que depende, quer na sua existência quer no seu montante, da declaração de que não houve ultrapassagem da quantidade máxima garantida. Tal declaração, portanto, é o pressuposto de que depende a restituição (total ou parcial) dos montantes pagos e não o nascimento da obrigação relativa à taxa.

5. Em qualquer caso, no entanto, esta divergência de pontos de vista, de natureza puramente jurídico-formal, parece-me, em última análise, irrelevante para a solução do presente conflito. Efectivamente, mesmo se a tese defendida pelo demandante no processo principal fosse considerada procedente, e se, por conseguinte, a obrigação se devesse considerar definitiva apenas no acto da verificação da ultrapassagem do limite, tal premissa não derivaria automaticamente a ilegalidade das modalidades de aplicação da taxa. Não é raro, de facto, mesmo nos sistemas tributários nacionais, que se preveja, em determinadas hipóteses, a cobrança antecipada de importâncias relativas a obrigações ainda não nascidas. Isso acontece, por exemplo, sempre que, relativamente a rendimentos que ainda não foram produzidos ou declarados, se prevê uma retenção ou a cobrança de um montante, a título de adiantamento.

Assim, estabelece-se a cobrança antecipada de um montante, ou seja, antes de o próprio pressuposto da imposição se realizar, não é de considerar, só por si, ilegal. Em contrapartida, há que determinar se existe uma justificação objectiva e se, em especial, com-

porta para o sujeito passivo encargos injustificados em virtude de serem desproporcionados relativamente ao fim a alcançar.

Em definitivo, portanto, parece-me que o primeiro fundamento de invalidade invocado no presente processo é, em substância, absorvido pelo segundo, ou seja, na pretensa falta de proporcionalidade do mecanismo de cobrança da taxa.

6. A este propósito, recordo que o Tribunal sublinhou, por diversas vezes, que o legislador comunitário dispõe de um amplo poder discricionário no que respeita à escolha das medidas a adoptar para a realização dos objectivos da política agrícola. O Tribunal sublinhou igualmente que tal discricionariedade de acção faz com que a fiscalização jurisdicional se limite a uma estrita fiscalização da legalidade. Daqui resulta que a invalidade de um acto só poderá ser declarada quando esse acto se afigurar *manifestamente incongruente* relativamente ao objectivo prosseguido³.

Ora, não creio que esta discricionariedade respeite apenas ao tipo de medida a adoptar; pelo contrário, parece-me que a discricionariedade é igualmente extensiva, diria mesmo *a fortiori*, à determinação das *modalidades de aplicação* da própria medida.

Assim, no caso vertente, não pode considerar-se que as instituições apenas pudessem estabelecer, para efeitos de conter a oferta,

se era oportuno privilegiar o instrumento da taxa de co-responsabilidade relativamente a outras opções, como a redução dos preços de intervenção ou a criação de quotas de produção. Efectivamente, uma vez escolhido um destes instrumentos, deve considerar-se que as instituições são livres de estabelecer como aplicá-lo e, na hipótese da taxa, decidir se é mais oportuno impor o respectivo pagamento no momento da colocação no mercado ou num momento posterior, ou ainda em qualquer outro.

Por conseguinte, no âmbito da fiscalização jurisdicional, só se poderá verificar se as modalidades de execução escolhidas no caso vertente são inadequadas relativamente ao objectivo que se espera alcançar.

7. A este propósito, sustentou-se que o pagamento imediato da taxa não seria necessário para garantir a efectiva cobrança: outros meios, como um sistema de caucões ou fianças, seriam idóneos para alcançar tal objectivo, comportando sacrifícios muito menos gravosos para os agricultores.

Todavia, parece-me que esta tese não é razoável, uma vez que não tem em conta o facto de que o instrumento em questão não responde a finalidades de tipo tributário (angariar recursos financeiros), mas a um específico objectivo de política económica.

A taxa, de facto, como já se sublinhou, é um instrumento destinado a controlar a oferta num mercado estruturalmente excedentário: determinando uma redução do preço de intervenção, tem um efeito dissuasivo da produção.

3 — Ver acórdão de 11 de Julho de 1989, Schröder (processo 265/87, Colect., p. 2237), n.ºs 21 e seguintes e, para maiores referências, as conclusões que apresentámos nesse mesmo processo.

Ora, é evidente que esta função pode ser desempenhada mais eficazmente se o sinal dirigido ao produtor for suficientemente imediato e consistente. É esta a razão que levou a que se escolhesse impor o pagamento no próprio acto da colocação no mercado dos cereais, ou seja, no momento em que o preço é realizado pelo agricultor. Em contrapartida, um sistema de garantias ou cauções, que não tem os mesmos efeitos directos sobre os preços, seria, precisamente porque comporta encargos inferiores, menos eficaz quanto aos resultados e, por conseguinte, menos adequado para alcançar o objectivo de realizar uma contenção da oferta de cereais.

Assim, por outras palavras, se o sistema de garantias proposto fosse suficiente para alcançar a finalidade de assegurar o efectivo pagamento da taxa, não estaria, no entanto, em sintonia com o objectivo — que é precisamente o da medida — de exercer uma pressão directa sobre os preços a fim de desincentivar a produção.

8. Por conseguinte, há que considerar que a cobrança imediata da taxa corresponde estritamente aos objectivos deste instrumento e que, desse modo, não se trata de uma medida contrária ao princípio da proporcionalidade.

9. Conforme resulta das considerações precedentes, entendo que se deve responder ao órgão jurisdicional nacional do seguinte modo:

«A análise da questão prejudicial não revelou elementos susceptíveis de pôr em causa a validade do artigo 4.º-B do Regulamento (CEE) n.º 2727/75 do Conselho [artigo introduzido pelo Regulamento (CEE) n.º 1097/88 do Conselho], bem como do Regulamento (CEE) n.º 1432/88 da Comissão.»