

|

61995J0280

Acórdão do Tribunal (Sexta Secção) de 29 de Janeiro de 1998. - Comissão das Comunidades Europeias contra República Italiana. - Auxílios de Estado - Benefício fiscal sobre diversos impostos - Recuperação do auxílio - Inexistência de impossibilidade absoluta. - Processo C-280/95.

Colectânea da Jurisprudência 1998 página I-00259

Sumário

Partes

Fundamentação jurídica do acórdão

Decisão sobre as despesas

Parte decisória

Palavras-chave

Acção por incumprimento - Inobservância de uma decisão da Comissão relativa a um auxílio de Estado - Decisão não impugnada através de recurso de anulação - Fundamentos de defesa - Impossibilidade absoluta de execução - Critérios de apreciação

(Tratado CE, artigo 93., n.º 2)

Sumário

Quando uma acção por incumprimento é intentada contra um Estado-Membro destinatário de uma decisão tomada nos termos do artigo 93., n.º 2, do Tratado, não impugnada através de recurso de anulação, que lhe impôs a recuperação de um auxílio ilícito, o único fundamento de defesa susceptível de ser invocado contra a acção é o baseado na impossibilidade absoluta de executar correctamente a decisão.

Contudo, esta condição não está preenchida quando o Governo do Estado-Membro se limita a comunicar à Comissão as dificuldades jurídicas, políticas ou práticas que a execução da decisão apresentava, sem efectuar qualquer espécie de diligência junto das empresas em causa para recuperar o auxílio e sem propor à Comissão formas alternativas de aplicação da decisão que teriam permitido superar as dificuldades.

Por outro lado, embora dificuldades insuperáveis possam impedir um Estado-Membro de respeitar

as obrigações que lhe incumbem por força do direito comunitário, o mero receio de tais dificuldades não justifica que ele se abstenha de aplicar correctamente o mesmo direito.

Partes

No processo C-280/95,

Comissão das Comunidades Europeias, representada por Antonio Aresu e Anders C. Jessen, membros do Serviço Jurídico, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Carlos Gómez de la Cruz, membro do mesmo Serviço, Centre Wagner, Kirchberg,

demandante,

contra

República Italiana, representada pelo professor Umberto Leanza, chefe do Serviço do Contencioso Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros, na qualidade de agente, assistido por Oscar Fiumara, avvocato dello Stato, com domicílio escolhido no Luxemburgo na Embaixada de Itália, 5, rue Marie-Adélaïde,

demandada,

que tem por objecto obter a declaração de que, ao não ter adoptado as medidas necessárias para dar cumprimento à Decisão 93/496/CEE da Comissão, de 9 de Junho de 1993, relativa ao auxílio estatal C 32/92 (ex NN 67/92) - Itália (crédito fiscal aos transportadores rodoviários profissionais de mercadorias) (JO L 233, p. 10), e designadamente ao não ter recuperado a partir do exercício fiscal de 1992 o auxílio, sob a forma de crédito de imposto sobre o rendimento, de imposto local ou de imposto sobre o valor acrescentado, indevidamente instituído por decreto ministerial de 28 de Janeiro de 1992 a favor dos transportadores rodoviários profissionais de mercadorias em Itália, a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do Tratado CE,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA

(Sexta Secção),

composto por: H. Ragnemalm, presidente de secção, R. Schintgen, G. F. Mancini, J. L. Murray e G. Hirsch (relator), juízes,

advogado-geral: N. Fennelly,

secretário: D. Louterman-Hubeau, administradora principal,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações das partes na audiência de 15 de Maio de 1997, em que o Governo italiano esteve representado por Oscar Fiumara e a Comissão por Anders C. Jessen e Laura Pignataro, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agente,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 26 de Junho de 1997,

profere o presente

Fundamentação jurídica do acórdão

1 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal em 18 de Agosto de 1995, a Comissão das Comunidades Europeias intentou, nos termos do artigo 93.º, n.º 2, do Tratado CE, uma acção destinada a obter a declaração de que, ao não ter adoptado as medidas necessárias para dar cumprimento à Decisão 93/496/CEE da Comissão, de 9 de Junho de 1993, relativa ao auxílio estatal C 32/92 (ex NN 67/92) - Itália (crédito fiscal aos transportadores rodoviários profissionais de mercadorias) (JO L 233, p. 10, a seguir «decisão»), e designadamente ao não ter recuperado a partir do exercício fiscal de 1992 o auxílio, sob a forma de crédito de imposto sobre o rendimento, de imposto local ou de imposto sobre o valor acrescentado, indevidamente instituído por decreto ministerial de 28 de Janeiro de 1992 a favor dos transportadores rodoviários profissionais de mercadorias em Itália, a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do Tratado CE.

2 Por decreto ministerial de 28 de Janeiro de 1992 (GURI n.º 25, de 31 de Janeiro de 1992, p. 17, a seguir «decreto»), o Governo italiano instituiu, para o exercício fiscal de 1992, a favor das empresas italianas que exerciam o transporte rodoviário de mercadorias por conta de terceiros, um crédito de imposto sobre o rendimento, de imposto local ou de imposto sobre o valor acrescentado. Esse crédito de imposto permitia que os seus beneficiários o deduzissem do pagamento do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares, do imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas, do imposto local sobre o rendimento e do imposto sobre o valor acrescentado, e posteriormente o deduzissem também por ocasião do pagamento das retenções na fonte efectuadas pelos representantes sobre as remunerações dos trabalhadores por conta de outrem e dos trabalhadores independentes. A data e a frequência da dedução variavam em função do tipo de imposto escolhido pelos beneficiários como base do crédito de imposto. O montante deste foi calculado com base na diferença entre o preço do gasóleo em Itália e o preço médio praticado nos outros Estados-Membros; o montante total do crédito de imposto foi fixado em 275 mil milhões de LIT.

3 Não tendo sido informada pelo Governo italiano antes da instituição do crédito de imposto, a Comissão, por nota de 15 de Abril de 1992, solicitou-lhe que fornecesse informações pormenorizadas sobre o decreto e indicou que a instituição do referido crédito de imposto era susceptível de constituir violação do artigo 92.º, n.º 1, do Tratado CE. O Governo italiano esclareceu que o crédito de imposto não constituía um auxílio, na acepção do artigo 92.º do Tratado, mas antes uma medida de natureza puramente fiscal destinada a reequilibrar as imposições sobre as empresas de transportes, designadamente as imposições devidas sobre o combustível e os lubrificantes, pelo que não criava qualquer distorção da concorrência. Por nota de 26 de Outubro de 1992, a Comissão informou o Governo italiano de que decidira iniciar o procedimento previsto no artigo 93.º, n.º 2, do Tratado.

4 No final desse procedimento, a Comissão adoptou a decisão, cujos artigos 1.º, 2.º e 3.º dispõem:

«Artigo 1.º

O auxílio concedido aos transportadores rodoviários profissionais de mercadorias em Itália sob a forma de crédito fiscal sobre impostos sobre rendimentos, impostos locais ou IVA e previsto no

decreto ministerial de 28 de Janeiro de 1992 é ilegal, dado ser conferido em violação das normas processuais enunciadas no n.º 3 do artigo 93.º do Tratado CEE. O auxílio é igualmente incompatível com o mercado comum nos termos do n.º 1 do artigo 92.º do Tratado CEE, dado não satisfazer nenhuma das condições das excepções previstas nos n.os 2 e 3 do artigo 92.º nem as previstas no Regulamento (CEE) n.º 1107/70.

Artigo 2.º

A Itália deve suprimir o auxílio referido no artigo 1.º e garantir que o auxílio concedido seja recuperado no prazo de dois meses a contar da notificação da presente decisão. O auxílio será recuperado em conformidade com a legislação nacional, nomeadamente a relativa aos juros sobre pagamentos em atraso de montantes devidos ao Estado, sendo os juros contados a partir da data em que o auxílio ilegal foi concedido.

Artigo 3.º

O Governo italiano informará a Comissão, no prazo de dois meses a contar da data de notificação da presente decisão, das medidas adoptadas para lhe dar cumprimento.»

5 A República Italiana, que não impugnou a decisão nem procedeu à recuperação do crédito de imposto, prorrogou por várias vezes o decreto, modificando-o, a partir do exercício fiscal de 1993, para que o auxílio fosse também concedido aos transportadores rodoviários profissionais dos outros Estados-Membros, em função do seu consumo de gasóleo no território italiano (artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 82 de 29 de Março de 1993, convertido em Lei n.º 162, de 27 de Maio de 1993).

6 Assim, por carta de 26 de Agosto de 1993, o Governo italiano informou a Comissão de que, uma vez que a acusação que lhe era feita na decisão se baseava principalmente na discriminação entre os transportadores rodoviários italianos e os dos outros Estados-Membros, eliminara a disparidade de tratamento concedendo aos transportadores rodoviários comunitários, a partir do exercício fiscal de 1993, um auxílio economicamente comparável ao crédito de imposto concedido aos transportadores italianos. Acrescentou que seria tecnicamente muito difícil e oneroso para a administração fiscal recuperar o crédito de imposto já concedido, uma vez que podia ser deduzido dos pagamentos por conta e dos saldos relativos às imposições directas, bem como das liquidações mensais ou trimestrais do imposto sobre o valor acrescentado.

7 Na sua resposta de 24 de Novembro de 1993, a Comissão indicou que a decisão não era apenas motivada por uma discriminação entre os transportadores rodoviários italianos e os dos outros Estados-Membros, mas também pela existência de uma distorção da concorrência. Assim, a República Italiana, ao não ter recuperado o auxílio concedido em 1992 e ao ter prorrogado o sistema do crédito de imposto, mesmo alterado, não cumprira a referida decisão.

8 Por carta de 13 de Janeiro de 1994, o Governo italiano respondeu que a recuperação prevista pela decisão era tecnicamente impossível, pois, sendo o crédito de imposto dedutível de diversos tipos de impostos, obrigaria a administração fiscal a efectuar toda uma série de controlos específicos sobre todas as declarações apresentadas por cerca de 150 000 empresas de transportes e pelos seus representantes.

9 No âmbito da presente acção, a Comissão alegou que a decisão fixou, em termos claros, a obrigação, que incumbia ao Governo italiano, de exigir a restituição do auxílio, pelo que, não tendo procedido à recuperação do auxílio, a República Italiana não cumpriu as obrigações que para ela decorrem do Tratado.

10 A República Italiana não contesta que a ordem de recuperação é consequência da declaração de incompatibilidade do auxílio e que não recuperou o crédito de imposto concedido para o exercício fiscal de 1992. Contudo, contra a conclusão da Comissão de que não teria cumprido as obrigações que para ela decorrem do Tratado, invoca a impossibilidade absoluta de dar cumprimento à decisão.

11 A este respeito, alega em primeiro lugar que a instituição do sistema de crédito de imposto em causa resultara de graves conflitos que tinham afectado o sector dos transportes rodoviários no fim dos anos 80, com sérias repercussões na vida económica e social em Itália. Com efeito, em 1990 o Governo teria assinado com as associações profissionais um protocolo de acordo que tinha como finalidade limitar todos os custos que oneravam o exercício do transporte rodoviário, e mais especialmente o do gasóleo. Entre as medidas imediatas tomadas nos termos desse protocolo constava o crédito de imposto. A sua recuperação junto de um grupo que obteve um benefício - lícito ou não - através de um combate muito decidido e unido significaria reabrir o conflito, com efeitos ainda mais explosivos.

12 A Comissão responde que a argumentação do Governo italiano tem como consequência que, para se poder invocar a justificação baseada na impossibilidade absoluta de recuperar o auxílio, bastaria que este fosse concedido a um sector muito vasto de operadores comerciais especialmente reivindicativos e com meios suficientes para poderem pôr em prática as ameaças. À vantagem dada aos beneficiários através da concessão do auxílio viria juntar-se a de disporem de uma capacidade de dissuasão que desencorajaria qualquer tentativa de recuperação. Tal argumentação seria obviamente inaceitável.

13 A este respeito, deve declarar-se que a validade da decisão não foi posta em causa. As partes discordam contudo quanto à questão de saber se o artigo 2.º da decisão, que exige a recuperação do crédito de imposto em causa, impõe uma obrigação que é absolutamente impossível de executar. Efectivamente, em conformidade com jurisprudência assente, o único fundamento de defesa susceptível de ser invocado por um Estado-Membro numa acção por incumprimento, intentada pela Comissão com base no artigo 93.º, n.º 2, do Tratado, é a impossibilidade absoluta de executar correctamente a decisão (v., designadamente, acórdão de 4 de Abril de 1995, Comissão/Itália C-348/93, Colect., p. I-673, n.º 16).

14 Contudo, esta condição não está preenchida quando o Governo demandado se limita a comunicar à Comissão as dificuldades jurídicas, políticas ou práticas que a execução da decisão apresentava, sem efectuar qualquer espécie de diligência junto das empresas em causa para recuperar o auxílio e sem propor à Comissão formas alternativas de aplicação da decisão que teriam permitido superar as dificuldades (v. acórdãos de 2 de Fevereiro de 1989, Comissão/Alemanha, 94/87, Colect., p. 175, n.º 10, e de 10 de Junho de 1993, Comissão/Grécia, C-183/91, Colect., p. I-3131, n.º 20).

15 É o que acontece no caso presente. Efectivamente, verifica-se que o Governo italiano não fez qualquer tentativa para recuperar o crédito de imposto em questão. Sem tal diligência, não fica demonstrada a impossibilidade de executar a decisão de recuperação.

16 Por outro lado, deve salientar-se que, embora dificuldades insuperáveis possam impedir um Estado-Membro de respeitar as obrigações que lhe incumbem por força do direito comunitário (v. acórdão de 11 de Julho de 1985, Comissão/Itália, 101/84, Recueil, p. 2629, n.º 16), o mero receio de tais dificuldades não justifica que ele se abstenha de aplicar correctamente o mesmo direito (v. acórdãos de 7 de Dezembro de 1995, Comissão/França, C-52/95, Colect., p. I-4443, n.º 38, e de 9 de Dezembro de 1997, Comissão/França, C-265/95, Colect., p. I-0000).

17 Como no caso presente o Governo italiano se limita a prever um reacender do antigo conflito no sector do transporte rodoviário, sem ter em conta todos os aspectos que caracterizam a situação actual, incluindo designadamente os que se prendem com a existência da decisão e a obrigação de garantir o seu respeito, a sua argumentação sobre este ponto não pode ser acolhida.

18 A República Italiana alega, em segundo lugar, que a recuperação do crédito de imposto é também tecnicamente impossível de realizar. Com efeito, ela imporia a determinação dos beneficiários em abstracto (cerca de 100 000), a análise de cada situação individual em um ou mais anos (em 1992 e seguintes), a verificação do crédito de imposto efectivamente utilizado, a repartição do crédito total utilizado por cada uma das várias rubricas de imposto, a preparação dos documentos para instruir cada pedido de restituição e o pedido de restituição, sendo certo que cada serviço efectua a recuperação dos impostos que são da sua competência, tanto por referência ao território como ao tipo de imposto. É evidente que tal procedimento de recuperação envolveria um grande número de serviços dispersos pelo território (repartições fiscais, centros competentes, serviços dos impostos directos, do imposto sobre o valor acrescentado), impondo uma actividade de fiscalização que excede a que está normalmente prevista e planificada com base na sua capacidade de acção. Os meios dedicados a essa actividade afectariam seriamente a capacidade normal de fiscalização dos serviços, com efeitos nocivos para o funcionamento correcto do sistema fiscal.

19 Nesta perspectiva, a República Italiana censura a Comissão por ter agravado as dificuldades de recuperação ao esperar quase dois anos para recorrer ao Tribunal.

20 A Comissão sustenta, baseando-se também na legislação fiscal italiana, que, graças, por um lado, à inclusão de um quadro específico na declaração de rendimentos dos beneficiários, acompanhada da obrigação de especificar o cálculo efectuado e as incidências da isenção nos impostos devidos e, por outro lado, à fiscalização que as repartições fiscais regionais são obrigadas a fazer às declarações para verificar se os beneficiários do crédito de imposto utilizaram correctamente esse auxílio, as autoridades italianas podem calcular em relação a cada beneficiário o montante exacto do crédito de imposto deduzido da matéria colectável, ou seja, o montante que deve ser restituído pelos transportadores rodoviários.

21 Quanto às modalidades concretas de recuperação, a Comissão considera que a recuperação dos impostos - sujeita ao regime de compensação - não apresenta mais dificuldades que as encontradas pela administração fiscal em caso de rectificação das declarações de rendimentos nos termos da regulamentação italiana (v. os textos de base: Decreto do Presidente da República n.º 600, de 29 de Setembro de 1973, disposições comuns em matéria de verificação do imposto sobre o rendimento e Decreto do Presidente da República n.º 633, de 26 de Outubro de 1972, instituição e regulamentação do imposto sobre o valor acrescentado, várias vezes modificados), que prevê procedimentos especiais, como sejam o envio de uma notificação, uma eventual cobrança coerciva e a colaboração com a «guardia di finanza» (autoridade financeira), que permitam cobrar as importâncias devidas pelo contribuinte.

22 Além disso, a Comissão considera que a sua atitude relativamente à necessidade de recuperar o auxílio concedido sempre foi clara.

23 A este respeito, deve observar-se que, mesmo supondo que a recuperação do crédito de imposto em causa levanta dificuldades no plano administrativo, esta circunstância não é de molde a permitir considerar que a recuperação é tecnicamente impossível.

24 Além disso, o representante do Governo italiano reconheceu na audiência que, em abstracto,

as modalidades do sistema não se opõem à recuperação do crédito, dado que as autoridades italianas estão em condições de identificar os diversos transportadores, reconstituir a situação de cada um deles verificando as declarações de rendimentos apresentadas, determinar os diferentes impostos bem como os montantes respectivos que foram liquidados a cada um e exigir a cada um dos transportadores o montante destinado a compensar a concessão do crédito.

25 Quanto aos encargos que daí resultam para a administração fiscal, deve declarar-se que, o mais tardar, através de ofício da Comissão de 15 de Abril de 1992, o Governo italiano fora informado da eventual incompatibilidade do sistema de crédito de imposto com o artigo 92.º, n.º 1, do Tratado, e, por conseguinte, do risco de ter de recuperar o mesmo crédito. Reconhecer, nestas condições, uma impossibilidade de recuperação equivaleria a pôr em causa a eficácia do direito comunitário em matéria de auxílios de Estado, o que não pode admitir-se.

26 Tendo em conta o que antecede, deve declarar-se que, ao não respeitar a decisão, a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do Tratado.

Decisão sobre as despesas

Quanto às despesas

27 Por força do disposto no n.º 2 do artigo 69.º do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas. Tendo a República Italiana sido vencida, há que condená-la nas despesas.

Parte decisória

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA

(Sexta Secção),

decide:

28 Ao não dar cumprimento à Decisão 93/496/CEE da Comissão, de 9 de Junho de 1993, relativa ao auxílio estatal C 32/92 (ex NN 67/92) - Itália (crédito fiscal aos transportadores rodoviários profissionais de mercadorias), a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do Tratado CE.

29 A República Italiana é condenada nas despesas.