mento se o Estado-membro em causa não se conformar com o parecer fundamentado no prazo atribuído pela Comissão. Quando, na sua resposta, o Estado destinatário de um parecer fundamentado se comprometer a eliminar o incumprimento de que é acusado, cabe à Comissão fornecer a prova de que, apesar do compromisso assumido, o incumprimento continuou após o termo do referido prazo. Na ausência dessa prova, a acção é improcedente.

RELATÓRIO PARA AUDIÊNCIA
apresentado no processo 298/86 *

I — Factos e tramitação processual

1. *Quadro jurídico*

1.1. *Âmbito comunitário*

A Directiva 72/464 do Conselho, relativa aos impostos que incidem sobre o consumo de tabacos manufacturados com excepção dos impostos sobre o volume de negócios (JO L 303, p. 1; EE 09 F1 p. 39) (adiante «directiva») indica, no seu primeiro considerando, que o objectivo do Tratado é estabelecer uma união económica em que exista uma concorrência sã e que apresente características análogas às de um mercado interno, e que, no que se refere ao sector dos tabacos manufacturados, a realização deste objectivo pressupõe que a aplicação, nos Estados-membros, dos impostos que incidem sobre o consumo dos produtos deste sector não falseie as condições de concorrência nem crie obstáculos à sua livre circulação na Comunidade.

Através das disposições da directiva, o Conselho fixou os princípios gerais de harmonização, em várias etapas, das estruturas do imposto sobre o consumo a que os Estados-membros sujeitam os tabacos manufacturados, bem como os critérios particulares aplicáveis no decurso da primeira etapa desta harmonização. O n.° 1 do artigo 4.° da directiva prevê, nomeadamente, que «tanto os cigarros nacionais como os importados serão sujeitos, em cada Estado-membro, a um imposto sobre o consumo específico, constituído por um elemento proporcional, calculado sobre o preço máximo de venda a retalho, incluindo os direitos aduaneiros, e por um elemento específico calculado por unidade de produto». Por força do n.° 2 deste artigo, a taxa do elemento proporcional e o montante do elemento específico do referido imposto devem ser os mesmos para todos os cigarros.

O artigo 5.° da directiva tem a seguinte redacção:

«1. Os fabricantes e importadores fixarão livremente os preços máximos de venda a retalho de cada um dos seus produtos. Esta disposição não obsta, todavia, à aplicação

* Língua do processo: francês.

das legislações nacionais sobre o controlo de nível de preços ou sobre a observância de preços impostos.

2. Todavia, a fim de facilitar a cobrança do imposto sobre consumo específico, os Estados-membros podem fixar uma tabela de preços de venda a retalho por grupo de tabacos manufacturados, desde que cada tabela seja suficientemente extensa e diversificada para corresponder à diversidade dos produtos comunitários. Cada tabela será válida para todos os produtos incluídos no grupo de tabacos manufacturados a que se refere, sem distinção baseada na qualidade, na apresentação, na origem dos produtos ou das matérias utilizadas, nas características das empresas ou em qualquer outro critério.«

1.2. *Âmbito nacional*

Para a cobrança do imposto sobre o consumo específico e do IVA, o Reino da Bélgica utiliza, tal como outros Estados-membros, o sistema das estampilhas fiscais. O fabricante ou importador liquida ambos os impostos através da aquisição, junto das autoridades tributárias, de estampilhas que devem ser apostas aos produtos de tabaco fabricados. As estampilhas mencionam o preço de venda a retalho; diferenciam-se consoante se destinam a charutos, a cigarrilhas, a cigarros ou a tabaco para fumar. Para facilitar o pagamento das taxas em questão, uma tabela dos preços da venda a retalho, e por conseguinte uma tabela das estampilhas fiscais, está prevista para cada categoria de produto. Cada tabela é válida para todos os produtos que pertençam ao grupo de tabacos manufacturados a que respeita, sem que haja distinção baseada na qualidade, na apresentação, na origem dos produtos ou em qualquer outro critério. Os produtos em causa não podem ser vendidos a retalho sem exibirem a estampilha.

A arrecadação do imposto sobre o consumo específico rege-se por um regulamento anexo ao decreto ministerial de 22 de Janeiro de 1948, que regula a liquidação e cobrança do imposto sobre o consumo de tabacos fabricados (*Moniteur belge* de 18.2.1948). Anexa a este regulamento está a «tabela das estampilhas fiscais para tabacos», que constitui a tabela dos preços de venda a retalho. O artigo 7.° do referido regulamento estabelece que:

«O imposto é calculado a partir do preço de venda a retalho, o qual inclui o valor de aquisição dos produtos e das suas embalagens — exteriores e interiores — valor ao qual se acrescentam não apenas as imposições (direitos alfandegários, impostos sobre o consumo, taxa de transmissão, etc.) mas também os encargos, comissões, etc. que habitualmente oneram a mercadoria no comércio a retalho.»

O artigo 12.° do regulamento estabelece que:

«No que respeita aos tabacos distribuídos por retalhistas que os exponham em local acessível ao público, os próprios interessados determinam, através da escolha do preço de retalho, a categoria na qual os produtos se devem incluir.

Nada obsta, portanto, a que os interessados aponham uma estampilha fiscal correspondente a um preço de venda superior ao valor real dos produtos. Uma vez aplicada a estampilha, no entanto — salvo quando se trata da estampilha "preço ilimitado" —, os produtos devem ser obrigatoriamente vendidos ao consumidor ao preço nela indicado.»

Por último, o artigo 15.° do referido regulamento determina:

«As estampilhas fiscais são fornecidas pelo Estado belga ou pelo Estado luxemburguês, consoante o caso, aos fabricantes ou importadores contra o pagamento dos direitos que elas representam.»

O preço de venda a retalho que os fabricantes e, no caso dos produtos importados, os importadores, afixam sobre cada um dos seus produtos através das estampilhas fiscais constitui um preço máximo. A interdição de praticar um preço superior ao indicado na estampilha fiscal tem por objectivo impedir que um preço de retalho inferior possa ser aposto para produtos que na realidade pertençam a categorias mais caras, a fim de evitar a evasão fiscal.

O IVA aplicável aos tabacos manufacturados é regulado pelo artigo 58.° da lei de 3 de Julho de 1969, relativa ao IVA. O primeiro parágrafo deste artigo tem a seguinte redacção:

«No que respeita aos tabacos fabricados, importados ou produzidos no país, o IVA é devido em todos os casos em que, por força das disposições legais ou regulamentares relativas ao regime fiscal dos tabacos, há tributação em imposto específico sobre o consumo. O imposto é calculado com base no preço inscrito na estampilha fiscal, que deve ser o preço bruto de venda ao consumidor ou, se não está previsto qualquer preço, sobre a base adoptada para a tributação em imposto específico sobre o consumo.»

2. *Antecedentes do litígio*

O litígio teve a sua origem no facto de a Comissão ter constatado que a administração fiscal belga interpretava a sua legislação no sentido de que tinha o direito de fixar por si própria um preço único de venda a retalho por produto da mesma categoria e da mesma marca. Este preço único, com base no qual são calculados o IVA e o imposto específico sobre o consumo, era o mais elevado de entre os apresentados pelo fabricante ou pelos importadores do produto em questão. Daqui resultava, nomeadamente, que o importador que desejasse fixar um preço de venda a retalho mais baixo que o dos concorrentes seria, não obstante, obrigado a liquidar o IVA e o imposto específico sobre o consumo com base no preço único, mais elevado.

Por cartas datadas de 24 de Outubro de 1978 e de 27 de Fevereiro de 1979, a Comissão informou o Governo belga, de que, em sua opinião, a fixação de tal preço único não era justificada por razões de arrecadação do imposto e que essa prática era contrária ao n.° 1 do artigo 5.° da directiva, que prevê que o preço máximo da venda a retalho deve ser livremente fixado pelos fabricantes e importadores de cada produto.

Em resposta a esta carta, o Governo belga fez saber que interpretava a referida disposição da directiva de maneira diferente: por um lado, ela concede aos Estados-membros o direito de fixar preços impostos em matéria de tabacos manufacturados e, por outro, os importadores não podem apresentar preços de venda a retalho sem o acordo dos produtores estrangeiros; com efeito, o termo «fabricantes», tal como figura no n.° 1 do artigo 5.° da directiva, refere-se não apenas aos «fabricantes nacionais«, mas também aos «fabricantes estrangeiros».

Após ter contestado esta posição por carta de 19 de Fevereiro de 1980, a Comissão di-

rigiu, em 18 de Abril de 1984, uma carta ao Governo belga convidando-o, nos termos do artigo 169.° do Tratado, a apresentar as suas observações no prazo de um mês. Tendo esta notificação ficado sem resposta, a Comissão emitiu, a 5 de Dezembro de 1984, o parecer fundamentado previsto no artigo 169.° do Tratado, convidando o Governo belga a proceder em conformidade no prazo de um mês. Neste parecer, a Comissão observou, em primeiro lugar, que os fabricantes e importadores devem ter o direito de fixar por si próprios os preços de venda a retalho; este direito deve poder ser exercido livremente, não apenas aquando da primeira comercialização dos tabacos manufacturados, mas também quando os fabricantes ou importadores considerem dever alterar os preços dos produtos em causa. Em segundo lugar, a Comissão explicou que o termo «fabricantes» empregue na directiva, só pode referir-se aos «fabricantes nacionais» que são, com os importadores nacionais, os únicos responsáveis pelo pagamento dos impostos perante a administração fiscal nacional. Por estas razões, o regime dos preços impostos, tal como praticado pela administração belga por força da legislação relativa ao imposto específico sobre o consumo e do artigo 58.° da lei sobre o IVA, é contrário ao n.° 1 do artigo 5.° da directiva. Além disso, o referido artigo 58.° da lei sobre o IVA é igualmente contrário ao artigo 30.° do Tratado. A este respeito, a Comissão referiu-se em particular ao facto de que os importadores paralelos não podiam aumentar a sua penetração no mercado belga pedindo preço inferior ao imposto pelo fabricante e sancionados pelo Estado.

Por carta de 13 de Dezembro de 1984, o Governo belga respondeu ao parecer fundamentado. Reconheceu que o regime fiscal belga vai mais longe do que a directiva, uma vez que concede ao preço determinado pelo fabricante ou importador caracter obrigatório, simultaneamente máximo e mínimo. Todavia o regime fiscal belga deixa ao fabricante ou ao importador a liberdade de fixar um preço de venda a retalho inferior ao dos produtos concorrentes da mesma espécie, da mesma qualidade e com as mesmas características. A crítica formulada pela Comissão só pode, portanto, respeitar aos operadores económicos situados a jusante do fabricante ou do importador, isto é, aos grossistas e retalhistas. No entanto, a directiva não reconhece a estes qualquer direito quanto à determinação do preço.

Por outro lado, o Governo belga fez saber que aceitava o ponto de vista da Comissão, segundo o qual o termo «fabricantes», na directiva se referia aos fabricantes nacionais. A opinião contrária, anteriormente defendida, fora inspirada pelo facto de ser pouco favorável, do ponto de vista comercial, que, para um produto estrangeiro já comercializado na Bélgica por um importador «A», um importador «B» obtenha do fabricante condições de preço mais vantajosas. O governo declarou-se no entanto disposto a permitir que o importador paralelo fixe, para o seu produto, um preço de venda a retalho inferior ao do seu concorrente e a aceitar, assim, a existência no mercado belga de preços máximos diferentes para produtos idênticos, importados por importadores diferentes. Por outro lado, com vista a garantir aos fabricantes e aos importadores maior liberdade em matéria de fixação de preços, declarou não se opôr aos pedidos que visam alargar — nomeadamente no sentido da baixa de preços — o conjunto das estampilhas fiscais existentes.

Considerando que a resposta dada pelo Governo belga ao parecer não era satisfatória, a Comissão interpôs a presente acção.

3. *Processo*

O requerimento introdutório da Comissão foi registado na Secretaria do Tribunal em 28 de Novembro de 1986.

A fase escrita do processo seguiu o seu curso normal.

Com base no relatório do juiz relator, ouvido o advogado-geral, o Tribunal decidiu iniciar a fase oral do processo sem instrução prévia.

Por carta de 23 de Outubro de 1987, no entanto, o Tribunal convidou a Comissão a responder, por escrito, a algumas questões, com o objectivo de esclarecer o objecto da acção; a Comissão respondeu no prazo concedido.

II — Conclusões das partes

A Comissão, *demandante*, concluiu pedindo que o Tribunal se digne:

1) declarar que, ao fixar os preços de venda a retalho de certas categorias de tabacos manufacturados a um nível diferente do determinado livremente pelos fabricantes e importadores, o Reino da Bélgica violou as obrigações que lhe cabem por força do Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia, nomeadamente do seu artigo 30.°, bem como as disposições do artigo 5.°, n.° 1, da directiva do Conselho 72/464/CEE, de 19 de Dezembro de 1972, relativa aos impostos que incidem sobre o consumo de tabacos manufacturados com excepção dos impostos sobre o volume de negócios;

2) condenar a demandada nas despesas da instância.

O Governo do Reino da Bélgica, *demandado*, concluiu pedindo que o Tribunal se digne indeferir o pedido da Comissão, por inadmissibilidade, ou, pelo menos, que o declare improcedente.

III — Acusações formuladas pela Comissão

Em resposta às questões colocadas pelo Tribunal, a Comissão explicou que considera como violações do direito comunitário:

1) o facto de as autoridades belgas não permitirem aos fabricantes e importadores de tabacos manufacturados determinarem livremente os preços máximos de venda a retalho de cada um dos seus produtos.

   Esta acusação respeita à recusa das autoridades belgas:

   a) em distribuir a importadores paralelos estampilhas fiscais correspondentes a preços de venda a retalho inferiores aos fixados pelo importador exclusivo do produto em questão;

   b) em distribuir estampilhas fiscais correspondentes a preços de venda a re-

talho superiores ao fixado aquando da primeira comercialização, no caso de um importador ou fabricante se propor aumentar os preços dos seus produtos; e

c) em distribuir estampilhas fiscais correspondentes a preços de venda a retalho inferiores aos previstos na «tabela das estampilhas fiscais para tabacos»;

2) o facto de a legislação nacional que estabelece o regime de preço de venda a retalho dos tabacos manufacturados não informar os destinatários de que a Directiva 72/464 do Conselho, e nomeadamente o seu artigo 5.°, n.° 1, assegura aos fabricantes nacionais e aos importadores o direito de determinarem os preços máximos de venda a retalho de cada um dos seus produtos de tabaco manufacturado; neste ponto, a legislação nacional deve ser adaptada.

IV — Fundamentos e argumentos das partes

1. *A fixação dos preços de venda a retalho*

No que respeita à recusa de fornecer a importadores paralelos estampilhas fiscais correspondentes a preços de venda a retalho inferiores aos fixados pelo importador exclusivo do produto em questão, a *Comissão* observa que tal prática impede o importador paralelo de pedir e obter um preço inferior ao imposto pelo fabricante e sancionado pelo Estado e de, assim, aumentar as suas possibilidades de importação e de penetração no mercado belga. Na opinião da Comissão, o regime fiscal em questão é, por conseguinte, contrário ao artigo 30.° do Tratado. A este respeito, refere, nomeadamente, os acórdãos do Tribunal de 24 de Janeiro de 1978 (Van Tiggele, 82/77, Recueil, p. 25), de 16 de Novembro de 1977 (Inno/ATAB, 13/77, Recueil, p. 2115) e de 5 de Abril de 1984 (Van de Haar e Kaveka de Meern, 177 e 178/82, Recueil, p. 1797).

Quanto à recusa de fornecer estampilhas fiscais correspondentes a preços superiores aos fixados aquando da primeira comercialização, ou correspondentes a preços inferiores aos previstos na «tabela das estampilhas fiscais para tabaco», a Comissão salienta que essas práticas são incompatíveis com o artigo 5.°, n.° 1, da directiva, que deixa aos fabricantes e importadores a faculdade de fixar por si próprios os preços de venda a retalho dos tabacos manufacturados. A recusa de conceder um preço inferior ao previsto na tabela das estampilhas fiscais impede, nomeadamente, os fabricantes e importadores, e em particular aqueles que desejam introduzir um produto novo a um preço mais baixo que o dos produtos já implantados no mercado belga, de fazer repercutir sobre o consumidor o benefício de um preço mais concorrencial. A este respeito, entre outras, a Comissão refere a queixa recentemente apresentada por um importador que desejava importar cigarros provenientes dos Países Baixos.

O *Governo belga* observa, em primeiro lugar, que as acusações da Comissão acima mencionadas sob o n.° 1, alíneas a) e b), já não têm fundamento. Na sua resposta ao parecer fundamentado, fez saber que a administração belga está disposta a permitir aos importadores que fixem preços de venda a retalho inferiores aos dos seus concorrentes; por conseguinte, a existência no mercado belga de preços de venda a retalho diferentes para produtos idênticos é perfeita-

mente admitida. Quanto à modificação dos preços após a primeira comercialização, o governo fez saber à Comissão que tanto o importador como o fabricante podem modificar, seja aumentando, seja diminuindo, um preço fixado aquando da primeira comercialização.

O Governo belga salienta, em seguida, que a acusação da Comissão acima referida sob o n.° 1, alínea c), relativa à entrega de estampilhas fiscais correspondentes a preços inferiores aos previstos na «tabela das estampilhas fiscais», não está abrangida nem pelo requerimento introdutório, nem pelo processo administrativo. Embora confirme que a gama de preços de entre os quais o importador ou o fabricante faz a sua escolha é determinada pela tabela das estampilhas fiscais, o governo considera que, se a Comissão deseja contestar a dita tabela, deverá fazê-lo através de um novo processo.

Apesar disso, o Governo observa que a tabela é suficientemente larga e diversificada para permitir o exercício de uma sã concorrência entre fabricantes e importadores e adequada às disposições do artigo 5.°, n.° 2, da directiva. Esta tabela, como qualquer outra, comporta necessariamente uma classe de preço inferior, a qual, num sistema quase exclusivamente *ad valorem* como é o praticado na Bélgica, visa assegurar a manutenção de um determinado nível de receitas fiscais. Este objectivo orçamental poderia igualmente atingir-se através de um aumento adequado da carga fiscal, mais do que pela manutenção de um preço mínimo de venda a retalho. Na opinião do governo, tal medida comporta, no entanto, limites já que teria por consequência acentuar as diferenças de preços, conduzindo a uma situação em que os produtos de qualidade superior estariam, a partir de um certo nível de preço, em desvantagem face aos de qualidade medíocre. Por último, o Governo belga observa que a queixa recentemente apresentada por um importador, à qual se referiu a Comissão, diz respeito a uma situação excepcional; o importador em questão solicitou estampilhas fiscais correspondentes a um preço muitíssimo inferior à classe de preços menos elevada da tabela.

2. *Adaptação da legislação nacional*

No que respeita à acusação relativa à adaptação da regulamentação em causa, a *Comissão* salientou que considera que a Bélgica é obrigada a proceder à publicação de um texto, posto à disposição do público e da Comissão, que permita conhecer o alcance dos direitos dos particulares em função do Tratado e da directiva.

Esta medida é indispensável com vista a informar os interessados do alcance exacto das disposições legislativas no domínio da fixação do preço de venda a retalho dos tabacos manufacturados, bem como a verificar o respeito das mesmas pela administração nacional. Na opinião da Comissão, as disposições legislativas em vigor colocam os destinatários numa situação de incerteza quanto às possibilidades de recorrerem ao direito comunitário que lhes são reservadas. Ora, resulta da jurisprudência constante do Tribunal que a manutenção de tal ambiguidade das disposições legislativas constitui violação das obrigações decorrentes do Tratado. A este respeito, a Comissão invoca, nomeadamente, os acórdãos do Tribunal de 15 de Outubro de 1986 (Comissão/Itália, 168/85, Colect. p. 2945) e de 15 de Dezembro de 1982 (Comissão/Países Baixos, 160/82, Recueil, p. 4637).

O *Governo belga* observou, em primeiro lugar, que o desrespeito de uma obrigação de informação relativa ao conteúdo da regulamentação belga constitui uma acusação nova não mencionada no decurso do processo administrativo e não referida no texto do requerimento inicial. Por conseguinte, o Tribunal não pode conhecer de tal acusação. Em segundo lugar, salienta que a Comissão não forneceu qualquer esclarecimento quanto ao conteúdo da informação cuja publicação pede e que também não indicou em que a regulamentação actual induz os operadores económicos em erro.

T. Koopmans
Juiz relator