CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL
VERICA TRSTENJAK
apresentadas em 7 de Junho de 2007 [1]

I — Introdução

1. A Commissione tributaria regionale de Génova interroga o Tribunal de Justiça sobre a aplicabilidade dos artigos 216.º e 220.º do Regulamento (CEE) n.º 2913/92 do Conselho, de 12 de Outubro de 1992, que estabelece o Código Aduaneiro Comunitário [2], quando uma mercadoria comunitária é previamente exportada, no âmbito de um regime de aperfeiçoamento activo, para um país terceiro com o qual foi celebrado um acordo que inclui uma cláusula de proibição de draubaque.

2. O litígio na origem do processo diz respeito ao facto de os serviços aduaneiros de Génova reclamarem à sociedade Agrover Srl (a seguir «Agrover») supostos direitos aduaneiros relativos a operações de exportação antecipada, efectuadas no quadro de um regime de aperfeiçoamento activo, para a Hungria, país que então se encontrava ligado às Comunidades Europeias e aos seus Estados-Membros por um acordo que incluía uma cláusula de proibição de draubaque, de arroz branqueado de origem comunitária e posterior importação da Tailândia, com isenção de direitos aduaneiros, de uma quantidade equivalente de arroz descascado.

II — Quadro jurídico

A — *CAC* [3]

3. Nos termos do artigo 114.º:

«1. Sem prejuízo do disposto no artigo 115.º, o regime do aperfeiçoamento activo permite a utilização no território aduaneiro da

1 — Língua original: francês.

2 — JO L 302, p. 1, a seguir «CAC».

3 — As alterações introduzidas posteriormente no CAC não afectam as passagens aqui referidas.

Comunidade, em uma ou mais operações de aperfeiçoamento:

a) das mercadorias não comunitárias destinadas à reexportação do território aduaneiro da Comunidade sob a forma de produtos compensadores, sem que tais mercadorias sejam sujeitas a direitos de importação nem a medidas de política comercial;

b) Das mercadorias introduzidas em livre prática, com reembolso ou dispensa do pagamento dos direitos de importação aplicáveis a estas mercadorias, caso sejam exportadas do território aduaneiro da Comunidade sob a forma de produtos compensadores.

2. Entende-se por:

a) Sistema suspensivo: o regime de aperfeiçoamento activo na forma prevista na alínea a) do n.º 1;

b) Sistema de draubaque: o regime de aperfeiçoamento activo na forma prevista pela alínea b) do n.º 1;

c) Operações de aperfeiçoamento:

— complemento de fabrico de mercadorias, incluindo a sua montagem, reunião e adaptação a outras mercadorias,

— a transformação de mercadorias,

— a reparação de mercadorias, incluindo a sua restauração e afinação,

— a utilização de certas mercadorias, determinadas de acordo com o procedimento do comité, que não se encontram nos produtos compensadores, mas que permitam ou facilitem a obtenção destes produtos, mesmo que desapareçam total ou parcialmente no decurso da sua utilização;

d) Produtos compensadores: todos os produtos resultantes de operações de aperfeiçoamento;

e) Mercadorias equivalentes: as mercadorias comunitárias utilizadas em vez das mercadorias de importação para o fabrico de produtos compensadores;

f) Taxa de rendimento: a quantidade ou a percentagem de produtos compensadores obtidos do aperfeiçoamento de uma quantidade determinada de mercadorias de importação.»

4. O artigo 115.º dispõe:

«1. Quando as condições previstas no n.º 2 se encontrarem preenchidas, e ressalvando o disposto no n.º 4, as autoridades aduaneiras autorizarão:

a) Que os produtos compensadores sejam obtidos a partir de mercadorias equivalentes;

b) Que os produtos compensadores obtidos de mercadorias equivalentes sejam exportados da Comunidade antes da importação das mercadorias de importação.

2. As mercadorias equivalentes devem ser da mesma qualidade e possuir as mesmas características que as mercadorias de importação. Todavia, poder-se-á admitir, em casos especiais, determinados de acordo com o procedimento do comité, que as mercadorias equivalentes se encontrem numa fase de fabrico mais avançada do que as mercadorias de importação.

3. No caso de aplicação do n.º 1, as mercadorias de importação ficarão na situação aduaneira das mercadorias equivalentes e, estas últimas, na situação aduaneira das mercadorias de importação [...]».

5. O artigo 216.º dispõe:

«1. Na medida em que acordos celebrados entre a Comunidade e alguns países terceiros prevejam a concessão, na importação pelos referidos países terceiros, de um tratamento pautal preferencial para as mercadorias

originárias da Comunidade na acepção desses acordos, com a reserva, quando estas mercadorias tiverem sido obtidas em regime de aperfeiçoamento activo, de que as mercadorias não comunitárias incorporadas nas referidas mercadorias originárias sejam submetidas ao pagamento dos direitos de importação que lhes são inerentes, a validação dos documentos necessários para a obtenção, nos países terceiros, desse tratamento pautal preferencial dá origem à constituição de uma dívida aduaneira na importação.

6. O artigo 220.º dispõe:

«[...]

2. Considera-se como momento da constituição dessa dívida aduaneira o momento da aceitação pelas autoridades aduaneiras da declaração de exportação das mercadorias em causa.

2. Excepto nos casos referidos no segundo e terceiro parágrafos do n.º 1 do artigo 217.º, não se efectuará um registo de liquidação *a posteriori* quando:

3. O devedor é o declarante. Em caso de representação indirecta, a pessoa por conta de quem a declaração é feita é igualmente considerada devedora.

[...]

4. O montante dos direitos de importação correspondente a esta dívida aduaneira é determinado nas condições aplicáveis a uma dívida aduaneira resultante da aceitação, na mesma data, da declaração de introdução em livre prática das mercadorias em causa para pôr termo ao regime de aperfeiçoamento activo.»

b) O registo da liquidação do montante dos direitos legalmente devidos não tiver sido efectuado em consequência de um erro das próprias autoridades aduaneiras, que não podia ser razoavelmente detectado pelo devedor, tendo este, por seu lado, agido de boa-fé e observado todas as disposições previstas pela regulamentação em vigor, no que se refere à declaração aduaneira [...].»

B — *Acordo Europeu que cria uma associação entre as Comunidades Europeias e os seus Estados-Membros, por um lado, e a República da Hungria, por outro* [4]

7. Nos termos do artigo 1.º, «[é] criada uma associação entre a Comunidade e os seus Estados-Membros, por um lado, e a Hungria, por outro.».

C — *Decisão n.º 3/96 do Conselho de Associação entre as Comunidades Europeias e os seus Estados-Membros, por um lado, e a República da Hungria, por outro* [5]

8. O artigo 15.º, intitulado «Proibição de draubaque ou de isenção de direitos aduaneiros», dispõe:

«1. a) As matérias não originárias utilizadas no fabrico de produtos originários da Comunidade, da Hungria ou de um dos outros países referidos no artigo 4.º, para as quais é emitida uma prova de origem nos termos do título V, não serão objecto, na Comunidade ou na Hungria, de draubaque ou de isenção de quaisquer direitos aduaneiros. [...]»

III — Litígio no processo principal e pedido de decisão prejudicial

9. Em 2001, na sequência de uma autorização de aperfeiçoamento activo emitida pelos serviços aduaneiros de Novare, a Agrover, com sede em Vercelli (Itália), em três operações, exportou previamente para a Hungria, país então ligado às Comunidades Europeias e aos seus Estados-Membros por um acordo que incluía uma cláusula de proibição de draubaque, arroz branqueado de origem comunitária e posteriormente importou da Tailândia, com isenção de direitos aduaneiros, uma quantidade equivalente de arroz descascado.

10. Em 26 de Janeiro de 2004, os serviços aduaneiros de Génova, junto dos quais foram efectuadas as três operações de importação a título de compensação, emitiram três avisos de rectificação num montante total de 73 767,88 euros. Os serviços aduaneiros de Génova consideraram que essas importações não estavam isentas de direitos, porque não faziam parte das que integravam o aperfei-

4 — JO 1993, L 347, p. 2.

5 — Decisão de 28 de Dezembro de 1996 (JO 1997, L 92, p. 1).

çoamento activo na acepção dos artigos 114.º e 115.º do CAC, dado que as importações compensadoras não diziam respeito a uma mercadoria proveniente de um país que celebrou um acordo com a Comunidade.

11. A sociedade Agrover interpôs recurso dessas decisões. A Commissione tributaria provinciale de Génova negou provimento a esse recurso em 2 de Julho de 2004. A Agrover recorreu desta decisão para a Commissione tributaria regionale de Génova, que considerou necessário submeter ao Tribunal de Justiça as duas questões prejudiciais seguintes:

1. O artigo 216.º do [CAC] é aplicável no caso em que uma mercadoria comunitária (arroz) previamente exportada, em regime de aperfeiçoamento activo com certificado EUR.1, para um país terceiro (com o qual vigora um tratamento pautal preferencial), dá lugar à imposição de direitos aduaneiros de importação no momento da posterior reimportação compensadora da mesma mercadoria (equivalente) proveniente de um país terceiro que não celebrou um acordo com a Comunidade?

2. No caso de os direitos aduaneiros não terem, em conformidade com o artigo 216.º do [CAC], sido cobrados no momento da importação compensadora, [os serviços aduaneiros] pode[m] reclamar esses direitos posteriormente e, ao invés, a situação não é abrangida pela isenção prevista no artigo 220.º?

IV — Observações apresentadas ao Tribunal

A — *Quanto à primeira questão*

12. A sociedade Agrover propõe ao Tribunal de Justiça que responda que o artigo 216.º do CAC não é aplicável às operações de aperfeiçoamento activo por ela efectuadas, pois este artigo diz exclusivamente respeito às mercadorias não comunitárias «incorporadas» na mercadoria comunitária a exportar e, no caso do arroz que ela antecipadamente exportou, não houve incorporação. Esta interpretação é confirmada pelo artigo 15.º da Decisão n.º 3/96 que prevê a proibição de draubaque de direitos aduaneiros entre as Comunidades Europeias e os seus Estados-Membros, por um lado, e a República da Hungria, por outro, apenas para as matérias não originárias utilizadas no fabrico de produtos originários da Comunidade. Por outro lado, no caso presente, a aplicação do artigo 216.º do CAC provocaria ao exporta-

dor uma perda de cerca de 210 euros por tonelada de arroz.

13. O Governo italiano propõe ao Tribunal de Justiça que responda que o regime de «aperfeiçoamento activo» a que se referem os artigos 114.°, 115.° e 216.° do CAC diz respeito a qualquer operação aduaneira que respeite as condições legais e o operador não pode pretender que os benefícios que desse regime decorrem sejam estendidos à operação posterior de reimportação compensadora da mesma mercadoria proveniente de um país terceiro que não tenha celebrado um acordo com a Comunidade. O Governo italiano refere que as dúvidas suscitadas pela interpretação da formulação imprecisa do artigo 216.° do CAC na perspectiva da sua aplicação a uma situação como a do caso presente, foram levantadas pelo documento redigido pelos serviços da Comissão TAXUD/724/2003, de 20 de Março de 2003, que, embora reconhecendo a ambiguidade da disposição em causa, determinou que, sempre que uma operação de aperfeiçoamento activo de arroz com exportação antecipada seja efectuada com emissão de um certificado EUR.1, os direitos aduaneiros devem ser cobrados no momento da reimportação da mercadoria extracomunitária. Isto verifica-se porque, segundo o referido documento, «não obstante o seu contexto, [o artigo 216.° do CAC não é] nem uma regra de origem nem uma regra de aperfeiçoamento activo, mas uma regra respeitante à obrigação aduaneira. Dito de outra forma, a base jurídica de uma eventual cobrança de direitos aduaneiros é o artigo 216.° do CAC propriamente dito, e não a 'regra de proibição de draubaque' definida no protocolo de origem». A concessão, igualmente, de uma isenção de direitos aduaneiros em relação à mercadoria importada em compensação conduziria a um cúmulo excessivo de benefícios no âmbito de uma mesma operação. O operador deve escolher entre beneficiar da isenção no momento da exportação graças à emissão do certificado EUR.1, ou beneficiar da isenção de direitos no momento da importação compensadora.

14. A Comissão, por seu lado, propõe ao Tribunal de Justiça que responda que o artigo 216.° do CAC só é aplicável em caso de aperfeiçoamento activo «clássico», em que a importação precede a exportação. O artigo 216.° do CAC diz respeito a mercadorias originárias da Comunidade obtidas sob o regime de aperfeiçoamento activo. Ora, o artigo 115.°, n.° 3, do CAC implica que a transacção em apreço não possa ser equiparada a uma exportação de mercadorias para um país terceiro com o qual exista um acordo pautal preferencial. O n.° 2 do artigo 216.° do CAC, segundo o qual a dívida aduaneira considera-se constituída no momento em que as autoridades aduaneiras aceitam a declaração de exploração das mercadorias previamente tratadas segundo o procedimento de aperfeiçoamento activo «clássico», é inconciliável com o regime de aperfeiçoamento activo EX/IM (sistema dito de exportação antecipada) e com a ficção jurídica a que se refere o artigo 115.°, n.° 3, do CAC. Tendo em conta esta ficção jurídica, as autoridades italianas não deviam ter visado o certificado EUR 1 para o arroz de origem comunitária que devia ser exportado para a Hungria. Deveria, pelo contrário, ter considerado que esse arroz era proveniente da Tailândia para ser exportado para a Hungria sob o regime de aperfeiçoamento activo EX/IM.

B — *Quanto à segunda questão*

15. Segundo a Agrover, se o Tribunal de Justiça considerar que o artigo 216.º do CAC é aplicável ao caso presente, o Tribunal de Justiça deve responder que a Agrover não é obrigada a pagar os direitos aduaneiros, dado que o artigo 220.º, n.º 2, alínea b), do CAC também é aplicável. Por um lado, a boa-fé da Agrover não pode ser posta em causa, pois as autoridades aduaneiras, durante vários anos, não formularam qualquer reserva relativamente a transacções análogas. Ora, essa passividade justifica a aplicação do artigo 220.º, n.º 2, alínea b), do CAC[6]. Além disso, o documento TAXUD/724/2003 da Comissão sublinha a inadequação do artigo 216.º do CAC às operações de aperfeiçoamento activo, como as do caso presente. Por último, a autorização de aperfeiçoamento activo não faz qualquer referência ao artigo 216.º do CAC. Deste modo, a Agrover considera que as autoridades aduaneiras não podem agora afirmar, sem prejuízo do princípio da confiança legítima[7], que a emissão dos certificados EUR.1 no momento da exportação do arroz branqueado para a Hungria pode levar à aplicação de direitos muito elevados sobre as importações compensadoras do arroz tailandês, pois esse facto causaria um prejuízo irreparável à recorrente, dado que a Agrover já não tem a possibilidade de transferir o direito de fronteira para o adquirente do arroz reimportado.

16. O Governo italiano propõe que se responda que o artigo 220.º, n.º 2, alínea b), do CAC, não se aplica ao caso presente, pois as autoridades aduaneiras não cometeram nenhum erro, nem no momento da exportação nem no momento da importação compensadora. Acrescenta que, quando da emissão do certificado EUR.1, nenhum erro foi cometido, pois o arroz exportado era efectivamente de origem italiana. O mesmo se passa em relação à introdução, pois a aceitação da declaração aduaneira era desprovida de significado juridicamente relevante quanto à aprovação ou autorização das modalidades específicas de execução escolhidas e também não implicava um controlo prévio da regularidade da operação, controlo esse que seria, em geral, efectuado *a posteriori*, a fim de acelerar as operações aduaneiras. Todavia, caso tivesse sido cometido um erro, seria razoável esperar que fosse detectado pela Agrover devido à sua experiência profissional em matéria de despacho alfandegário e de comércio internacional. Além disso, esta devia assumir os riscos económicos associados às suas actividades e não pode escudar-se no conceito de boa-fé,

6 — A Agrover remete para o acórdão de 1 de Abril de 1993, Hewlett-Packard France (C-250/91, Colect., p. I-1819).

7 — A Agrover refere, nomeadamente, o acórdão de 14 de Novembro de 2002, Illumitrónica (C-251/00, Colect., p. I-10433).

que sempre foi estritamente interpretado pela jurisprudência comunitária [8].

17. Quanto à Comissão, propõe ao Tribunal de Justiça que não responda à segunda questão, pois, no processo que está na origem do reenvio prejudicial, não era devido nenhum direito aduaneiro na acepção do artigo 216.º do CAC. Todavia, acrescenta que o Tribunal de Justiça reconheceu o direito do devedor a que a administração não proceda à cobrança *a posteriori* do direito, se as três condições seguintes estiverem cumulativamente preenchidas: o direito não foi cobrado na sequência de um erro das próprias autoridades competentes; o erro cometido pelas autoridades competentes deve ser de natureza a não poder ser razoavelmente detectável pelo devedor de boa-fé apesar da sua experiência profissional e da diligência de que deve fazer prova; o devedor deve ter observado todas as disposições previstas pela regulamentação em vigor no que respeita à sua declaração aduaneira [9]. Em caso de controvérsia a propósito da cobrança do direito não percebido relativamente à exportação de arroz para a Hungria, cabe ao órgão jurisdicional nacional qualificar juridicamente os factos à luz da interpretação do artigo 220.º, n.º 2, alínea b), do CAC, que diz especificamente respeito aos casos de erros quando da emissão de certificados necessários à obtenção de uma preferência pautal.

V — Apreciação

A — *Quanto à primeira questão*

18. A título preliminar, deve-se sublinhar que o actual CAC deve ser inteira e profundamente alterado num futuro próximo [10]. De modo geral, a proposta de código modernizado visa «a modernização do código aduaneiro, a racionalização dos regimes e procedimentos aduaneiros, assim como a adaptação da regulamentação aduaneira às normas comuns dos sistemas de tecnologia da informação». Além disso, afectará, nomeadamente e de modo consi-

8 — Nomeadamente, segundo o Governo italiano, para limitar o pagamento *a posteriori* de direitos à importação ou à exportação quando esse pagamento se justifica e é compatível com o princípio da confiança legítima (v. acórdão Hewlett Packard France, já referido) e não expõe o operador a prejuízos que excedem o risco comercial ordinário (acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 10 de Maio de 2001, Kaufring e o./Comissão, T-186/97, T-187/97, T-190/97 a T-192/97, T-210/97, T-211/97, T-216/97 a T-218/97, T-279/97, T-280/97, T-293/97 e T-147/99, Colect., p. II-1337); por outro lado, para proteger o interesse da Comunidade na cobrança dos recursos próprios, ao declarar que «o facto de o importador estar de boa-fé não o desonera da responsabilidade de pagamento da dívida aduaneira, uma vez que ele é o declarante da mercadoria importada» (acórdão de 17 de Julho de 1997, Pascoal & Filhos, C-97/95, Colect., p. I-4209, n.º 57; v., em sentido análogo, acórdãos de 11 de Dezembro de 1980, Ciro Acampora, 827/79, Recueil. p. 3731, e de 14 de Maio de 1996, Faroe Seafood e o., C-153/94 e C-204/94, Colect., p. I-2465).

9 — A Comissão remete, nomeadamente, para o acórdão de 19 de Outubro de 2000, Sommer (C-15/99, Colect., p. I-8989, n.os 35 a 39).

10 — Nenhuma data foi fixada. O actual código deverá estar em vigor, pelo menos, até 2008 (M. Lux e P.-J. Larrieu, A reforma do Código Aduaneiro Comunitário, tentativa bem sucedida para conciliar progresso técnico com simplificação do direito? *Revista de Assuntos Europeus*, 2005, p. 554).

derável, o conceito de aperfeiçoamento activo tal como existe actualmente [11].

19. Presentemente, nos termos do artigo 114.º do CAC, o regime de aperfeiçoamento activo [12] permite beneficiar de uma suspensão dos direitos quando da importação de mercadorias provenientes de países terceiros para a Comunidade, desde que estas sejam transformadas e reexpedidas para fora da Comunidade. Neste sistema, é a mesma mercadoria que é importada, transformada e reexportada. O CAC também prevê o sistema dito de «compensação por equivalente»: a mercadoria pode ser de origem comunitária, desde que seja equivalente a mercadorias que a mesma empresa possua (artigo 115.º, n.º 3, do CAC). Por fim, é também possível, segundo o CAC, exportar a mercadoria mesmo antes de se ter importado a mercadoria terceira: sistema dito de «exportação antecipada» ou «EX/IM» [artigo 115.º, n.º 1, alínea b), do CAC] [13]. No caso em apreço, a empresa italiana Agrover quis utilizar estas duas possibilidades, visto que exportou arroz italiano para a Hungria e, em seguida, importou arroz proveniente da Tailândia.

20. Além disso, quando se realizaram essas operações, existia, entre a República da Hungria e a Comunidade, um acordo preferencial que previa uma cláusula de «proibição de draubaque». Essa cláusula visa proibir a suspensão dos direitos de importação relativamente às mercadorias de países terceiros exportadas para um país signatário de um acordo preferencial. Assim, esta regra visa reforçar a integração económica bilateral, pois, ao limitar deste modo a utilização de produtos de países terceiros não signatários, favorece a incorporação de produtos originários de países parceiros. Para facilitar a justificação da origem das mercadorias exportadas neste tipo de trocas criaram-se documentos específicos, os certificados de

11 — A intenção de reexportar deixa de ser necessária. Por conseguinte, a proposta de regulamento indica que «o regime de aperfeiçoamento activo - sistema suspensivo deve ser junto ao regime de transformação sob controlo aduaneiro e o sistema de draubaque abandonado. Este novo regime de aperfeiçoamento activo deve abranger também a inutilização, excepto nos casos em que esta seja efectuada pelos serviços aduaneiros ou sob fiscalização aduaneira» [proposta de regulamento (CE) do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece o Código Aduaneiro Comunitário, COM (2005) 608 final; a seguir «proposta de código modernizado»].

12 — As mercadorias colocadas sob o regime de aperfeiçoamento activo podem ser utilizadas de duas formas: sistema dito «suspensivo» (utilização no território aduaneiro da Comunidade de mercadorias não comunitárias destinadas a ser reexportadas do território sob a forma de produtos compensadores, sem que essas mercadorias sejam sujeitas a direitos de importação) e o sistema dito de «draubaque» (introdução no território aduaneiro da Comunidade de mercadorias em livre prática, com reembolso ou dispensa dos direitos de importação caso essas mercadorias sejam reexportadas do território sob a forma de produtos compensadores). V., C. J. Berr e H. Trémeau, *Le droit douanier*, Économica, 7ª edição, Paris, 2006, p. 327. V. também, nomeadamente, T. Lyons, *EC Customs Law*, Oxford University Press, p. 345 e seguintes, Oxford, 2001; T. Palacchino, Perfezionamento attivo, in *Il diritto tributario comunitario*, Il Sole 24 ORE, Milão, 2004, p. 321-341; M. Lux, *Guide to Community Customs Legislation*, Bruylant, Bruxelas, 2002, p. 365 e seguintes e, do mesmo autor, *Das Zollrecht der EG, ein Lehr- und Übungsbuch sowie Nachschlagewerk für Praktiker*, Colónia, 1ª edição, 2003, pp. 287 e segs.

13 — M. Reymão (Aperfeiçoamento activo, in *Direito aduaneiro das Comunidades Europeias na perspectiva da União Europa*, Braga, 1992, p. 164) indica como a modalidade de exportação antecipada «EX/IM» permite a exportação dos produtos compensadores obtidos a partir de mercadorias equivalentes antes de proceder à importação de mercadorias não comunitárias. É evidente que este benefício apenas poderá ser concedido a mercadorias sujeitas ao regime de aperfeiçoamento activo com compensação por equivalente — logo, não pode existir uma exportação antecipada sem compensação por equivalente. V., também, J. García Gallego, El régimen de perfeccionamiento activo como medida de fomento a la exportación, in *Cuadernos Europeos de Deusto*, Bilbau, 1991, p. 103; M. Foraster Serra, Regulación legal del tráfico de perfeccionamieto activo, in *Revista jurídica espanhola La Ley, Distribuciones de la Ley*, Madrid, 1988, p. 929, e M. Lux, *Das Zollrecht der EG, ein Lehr- und Übungsbuch sowie Nachschlagewerk für Praktiker*, já referido, p. 288.

circulação, também chamados «EUR.1» [14]. As diferentes partes parecem atribuir muita importância ao facto de os serviços aduaneiros italianos terem emitido esse certificado em favor da Agrover para o arroz que exportou para a Hungria. Mas este elemento não tem qualquer importância; apenas mostra que a Agrover, pretendendo exportar o seu arroz para a Hungria no âmbito do regime preferencial, requereu este documento aos serviços aduaneiros italianos, que o emitiram.

21. O objectivo do regime de aperfeiçoamento activo é diferente do da regra de proibição de draubaque, visto que, ao isentar de direitos aduaneiros as mercadorias importadas para a Comunidade provenientes de países terceiros, visa proporcionar uma melhor posição concorrencial às mercadorias de países terceiros transformadas na Comunidade e reexportadas [15], ou, nas palavras do Tribunal de Justiça, «não desfavorecer a nível internacional as empresas comunitárias que utilizam mercadorias de países terceiros para a obtenção de produtos destinados a exportação, dando-lhes a possibilidade de adquirirem essas mercadorias nas mesmas condições que as empresas não comunitárias» [16].

22. Entre estes dois objectivos, o artigo 216.º do CAC define que as mercadorias importadas sob o regime do aperfeiçoamento activo devem ser sujeitas ao pagamento de direitos de importação quando forem exportadas no âmbito de um tratamento pautal preferencial. Assim, o artigo 216.º do CAC só tem especificamente em vista, como defendido pela Agrover e pela Comissão, a hipótese clássica em que a importação precede a exportação (sistema «IM/EX»).

23. Todavia, considero que devido à ficção jurídica do sistema da compensação por equivalente do artigo 115.º, n.º 3, nos termos do qual o produto compensador é considerado uma mercadoria terceira e o produto de importação uma mercadoria comunitária, o artigo 216.º do CAC deve também ser

14 — Acordo sobre o Espaço Económico Europeu — Protocolo n.º 4 relativo às regras de origem (JO 1994, L 1, p. 54). «O certificado de circulação EUR.1 é emitido pelas autoridades aduaneiras do país de exportação mediante pedido escrito do exportador ou, sob a responsabilidade do mesmo, pelo seu representante autorizado» (artigo 17.º, n.º 1). «As autoridades aduaneiras responsáveis pela emissão tomarão todas as medidas necessárias para verificar o carácter originário dos produtos [...]» (artigo 17.º, n.º 5).

15 — «Os mecanismos aduaneiros que integram o regime de aperfeiçoamento activo foram concebidos como válvulas para a protecção das mercadorias estrangeiras destinadas a serem reexportadas após transformação industrial no território dos Estados-Membros. A inclusão dessas mercadorias sob esse regime, que autoriza a sua importação com isenção da imposição aduaneira a que estariam normalmente sujeitos se se destinassem ao mercado interno, só pode contribuir para favorecer as actividades de exportação comunitárias permitindo-lhes afrontar os mercados mundiais em condições de competitividade mais favoráveis» (C. J. Berr e H. Trémeau, já referido, p. 327). V. também M. Reymão (já referido, p. 155), que indica que o regime de aperfeiçoamento activo actual não é somente um regime aduaneiro suspensivo, mas sobretudo um regime com vocação económica. De facto, a sua finalidade essencial é favorecer determinadas actividades económicas, promovendo as exportações das empresas comunitárias. V. também T. Palacchino, já referido, p. 322, e García Gallego, já referido, p. 91.

16 — Acórdão de 29 de Junho de 1995, Temic Telefunken microelectronic, (C-437/93, Colect., p. I-1687, n.º 18), no âmbito de um litígio relativo à aplicação do regime da transformação sob controlo aduaneiro dos metais preciosos contidos em circuitos integrados defeituosos, resultantes de uma operação de aperfeiçoamento activo.

aplicado quando a exportação preceda a importação (sistema«EX/IM») [17].

24. Esta interpretação do artigo 216.º do CAC parece conforme ao objectivo económico do regime aduaneiro económico. Essa procura do objectivo económico justifica-se, por um lado, pela complexidade e pela redacção pouco clara desse artigo, tal como todas as partes no processo sublinharam. Por outro lado, a análise jurídica de conceitos da matéria aduaneira implica a tomada em consideração das suas implicações económicas [18].

25. Ora, se o artigo 216.º do CAC não for aplicado quando a exportação preceda a importação e os produtos sejam exportados para um país com o qual existe um acordo preferencial que inclua uma cláusula de proibição de draubaque, o titular da autorização de aperfeiçoamento activo não pagaria direitos nem na importação, visto que é o objectivo desse sistema, nem quando da exportação prévia, por força da cláusula de proibição de draubaque.

26. Como os raros autores que se debruçaram sobre esta situação [19], o comité do código aduaneiro salientou, no documento TAXUD, para o qual remete o Governo italiano, o carácter ilógico dessa situação: «[o]artigo 216.º do código foi introduzido autonomamente a fim de se retirarem as consequências, do ponto de vista da dívida aduaneira, da 'regra de proibição de draubaque' inscrita em determinados acordos preferenciais. Visa principalmente assegurar, através da definição de uma situação específica que dá origem a uma dívida aduaneira, o respeito das obrigações internacionais da Comunidade, privando o exportador/titular

17 — Aliás, futuramente, a existência de uma dívida aduaneira a liquidar nessa situação não deve suscitar mais dúvidas. Com efeito, o artigo 216.º do CAC deve ser substituído por um artigo 50.º Ora, o artigo 50.º, n.º 1, alínea b), da proposta de código modernizado visa expressamente a hipótese de a exportação preceder a importação:
«Artigo 50:
Disposições específicas às mercadorias não originárias
1. Nos casos em que esteja prevista a proibição de draubaque ou de isenção de direitos aduaneiros para mercadorias não originárias utilizadas no fabrico de produtos, relativamente às quais seja emitida uma prova de origem ao abrigo de um regime preferencial entre a Comunidade e determinados países ou territórios fora do território aduaneiro da Comunidade ou grupos desses países ou territórios, é facto constitutivo da dívida aduaneira na importação relativamente a esses produtos:
a) A aceitação da notificação de reexportação relacionada com os produtos em questão, obtidos ao abrigo do regime de aperfeiçoamento activo;
b) A aceitação da declaração respeitante às mercadorias sujeitas ao regime de aperfeiçoamento activo no caso de recurso à exportação antecipada dos produtos transformados em questão».

18 — «Quando se aborda a análise de um regime aduaneiro económico e se fazem esforços por deslindar os princípios de base, é-se naturalmente levado a confrontar a vocação económica do regime em questão com os mecanismos jurídicos que definem as condições de utilização. Esta tarefa impõe-se sobretudo [no âmbito do regime de aperfeiçoamento activo] devido à dominância, mais do que em outros regimes, dos factores económicos sobre a orientação a dar aos mecanismos de aplicação.» (C. J. Berr e H. Trémeau, já referidos, 2006, p. 325).

19 — V. H.-J. Priess and R. Pethke, The Pan-european Rules of Origin: the Beginning of a New Era in European Free Trade, *Common Market Law Review*, 34, 1997, p. 804: «Anti-duty drawback or exemption clauses constitute standard rules of free trade agreements. Their aim is to prevent a double advantage by using specific customs procedures, such as inward processing traffic to enter the preferential zone under exclusion or reduction of import duties, as well as preferential treatment after substantial transformation. Such duty drawback or exemption programmes would distort trade flows by attracting imports of third countries materials to the country applying such programmes». V. também P. Witte, *Zollkodex Kommentar*, Beck, Munique, 2006, p. 389: «Ansonsten wäre es möglich, eine doppelte Zollvergünstigung zu erreichen: erstens bei der Einfuhr in das Produktionsland, zweitens bei der Einfuhr in das Land der Präferenzpartei. Deutlich wird dies im Rahmen einer aktiven Veredelung, bei der Waren ohne Zollbelastung eingeführt, nach Veredelung und Ursprungserwerb wieder ausgeführt werden und zum Präferenzzollsatz in einen Drittstaat eingeführt werden könnten (Drawback).»

da autorização de aperfeiçoamento activo do benefício desse procedimento (isenção dos direitos aplicáveis às mercadorias de importação) desde que a 'regra de proibição de draubaque' exista no acordo correspondente e se aplique aos produtos exportados em questão. Infelizmente, a formulação fixada no artigo 216.º do código não traduz exactamente o alcance e o conteúdo da regra de 'proibição de draubaque' [...]» [20].

27. No presente processo, a Comissão considera que não está vinculada por esse texto. Apesar de não ser vinculativo [21], não será inútil, de qualquer modo, debruçarmo-nos sobre ele [22], tanto mais que esse comité é constituído por eminentes especialistas na matéria [23].

28. Por conseguinte, o argumento da Agrover segundo o qual a aplicação do artigo 216.º do CAC lhe causaria um prejuízo de cerca de 210 euros por tonelada de arroz não colhe. Com efeito, da não aplicação do artigo 216.º do CAC ao caso presente decorreria um ganho de 80 euros por tonelada de arroz (a Agrover paga o arroz paddy importado da Tailândia a 210 euros a tonelada, e recebe 290 euros quando exporta o arroz branqueado para a Hungria [24]), enquanto em caso de aplicação do artigo 216.º do CAC a Agrover deveria pagar direitos de importação de 210 euros por tonelada de arroz paddy, ou seja, uma perda de 166 euros por tonelada de arroz. Embora este resultado seja naturalmente lamentável para o operador económico é, no entanto, conforme ao objectivo de favorecer as mercadorias comunitárias em detrimento das importações de países terceiros. Assim, nesta situação, o operador económico terá todo o interesse, como refere o comité do código aduaneiro no seu documento informativo de 20 de Março de 2003, a «optar, de preferência, por não utilizar a isenção concedida a título de aperfeiçoamento activo e de privilegiar a exportação de arroz originário no âmbito do acordo preferencial». De qualquer modo, a Agrover deve pagar os direitos em relação aos quais, tendo em conta o tempo de que necessitaram as autoridades italianas para compreender a situação, acabou por beneficiar de prazos de pagamento particularmente longos.

29. Por último, quanto à precisão, na primeira questão prejudicial, segundo a qual não existe acordo preferencial com o país de onde são originários os produtos importa-

20 — O referido documento conclui assim que «a formulação do actual artigo 216.º não está pois em perfeita sintonia com o contexto internacional que deu lugar à sua adopção e às alterações introduzidas posteriormente às regras de origem preferencial. Por conseguinte, deve ser adaptado e os serviços da Comissão começaram a elaborar propostas para esse efeito.»

21 — A Comissão remete assim, acertadamente, para o acórdão do Tribunal de Justiça de 11 de Maio de 2006, Friesland Coberco Dairy Foods BV (C-11/05, Colect., p. I-4285), que, seguindo assim as conclusões do advogado-geral Poiares Maduro de 2 de Fevereiro de 2006 (n.os 22 a 35), indica no seu n.º 33 que «as conclusões do comité não são vinculativas para as autoridades aduaneiras nacionais quando se pronunciam sobre um pedido de autorização de transformação sob controlo aduaneiro».

22 — O acórdão de 15 de Setembro de 2005 (C-495/03, Colect., p. I-8151, n.º 48) sublinha, assim que as notas explicativas contribuem «de forma importante para a interpretação do alcance das diferentes posições aduaneiras, sem contudo serem juridicamente vinculativas». Na proposta de código modernizado, as notas explicativas e as orientações, sem serem vinculativas, destinam-se a substituir pouco a pouco as instruções administrativas internas dos Estados-Membros (v. M. Lux e P.-J. Larrieu, já referido, p. 569).

23 — Este comité do código aduaneiro é referido no sétimo considerando do CAC, segundo o qual «se deve criar um Comité do código aduaneiro, a fim de garantir uma colaboração estreita e eficaz entre os Estados-Membros e a Comissão nestes domínios» e foi instituído pelos artigos 247.º e seguintes do CAC.

24 — Segundo a Agrover, o preço da tonelada de arroz branqueado deveria, de facto, ser de 500 euros a tonelada. A Agrover explicou que esta importante redução tinha por objectivo facilitar a compra a países com capacidade económica relativamente diminuta.

dos, deve-se sublinhar que é irrelevante, uma vez que, se os produtos pudessem ser importados com isenção de direitos devido a um acordo preferencial, a problemática do mecanismo de aperfeiçoamento activo, que visa justamente suspender os direitos de importação, simplesmente não se colocaria.

30. Assim, deve-se responder à primeira questão que o artigo 216.º do CAC se aplica quando uma mercadoria comunitária tenha sido previamente exportada em regime de aperfeiçoamento activo para um país terceiro com o qual foi celebrado um acordo que prevê a concessão de um tratamento pautal preferencial.

B — *Quanto à segunda questão*

31. Através da sua segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se a Agrover pode, em caso de resposta afirmativa à primeira questão, beneficiar de uma isenção de direitos ao abrigo do artigo 220.º, n.º 2, alínea b), do CAC, devido a um eventual erro das autoridades aduaneiras.

32. Deve-se recordar que o reembolso ou a dispensa do pagamento dos direitos de importação ou dos direitos de exportação só pode ser concedido em determinadas condições e em casos especificamente previstos. Por conseguinte, as disposições que prevêem um tal reembolso ou uma tal dispensa de pagamento são de interpretação estrita [25].

33. O artigo 220.º, n.º 2, alínea b), do CAC visa expressamente a hipótese de o «registo de liquidação do montante dos direitos legalmente devidos não [ter] sido efectuado em consequência de um erro das próprias autoridades aduaneiras», ou seja, de as autoridades tomarem uma primeira decisão relativa ao montante dos direitos aduaneiros e, em seguida, mudam de opinião e consideram que o montante dos direitos foi mal avaliado. Ora, no caso presente, as autoridades aduaneiras não mudaram de opinião, nunca declararam à Agrover que não tinha qualquer direito a pagar. O pedido de pagamento de 26 de Janeiro de 2004 constitui a primeira tomada de posição das autoridades aduaneiras. Assim, o artigo 220.º, n.º 2, alínea b), do CAC não é, de qualquer modo, aplicável [26].

25 — V. n.º 52 do acórdão de 11 de Novembro de 1999, Söhl & Söhlke (C-48/98, Colect., p. I-7877), respeitante a um litígio que opõe uma empresa têxtil ao Hauptzollamt Bremen acerca de vários avisos de imposição relativos a importações sob o regime de aperfeiçoamento passivo e reexportações de mercadorias não comunitárias introduzidas no território aduaneiro da Comunidade.

26 — O Tribunal indicou, no âmbito do Regulamento (CEE) n.º 1697/79 do Conselho, de 24 de Julho de 1979, relativo à cobrança «a posteriori» dos direitos de importação ou dos direitos de exportação que não tenham sido exigidos ao devedor por mercadorias declaradas para um regime aduaneiro que implica a obrigação de pagamento dos referidos direitos (JO L 197, p. 1; EE 02 F6 p. 54), que «só os erros imputáveis a um comportamento activo das autoridades competentes e que não tenham podido ser razoavelmente detectados pelo devedor dão direito à não cobrança *a posteriori* dos direitos aduaneiros» (acórdão de 27 de Junho de 1991, Mecanarte (C-348/89, Colect., p. I-3277, n.º 23). No presente caso não se verificou um comportamento activo das autoridades aduaneiras no momento das operações de importação, mas uma simples inacção.

VI — Conclusão

34. Atentas as considerações que precedem, propõe-se ao Tribunal de Justiça que responda do seguinte modo às questões submetidas pela Commissione tributaria regionale de Génova:

«1. O artigo 216.° do Regulamento (CEE) n.° 2913/92 do Conselho, de 12 de Outubro de 1992, que estabelece o Código Aduaneiro Comunitário aplica-se quando uma mercadoria comunitária tenha sido previamente exportada em regime de aperfeiçoamento activo para um país terceiro com o qual foi celebrado um acordo que prevê a concessão de um tratamento pautal preferencial.

2. O artigo 220.°, n.° 2, alínea b), do CAC não se aplica às hipóteses que não digam respeito à inexistência do registo de liquidação *a posteriori* dos direitos aduaneiros.»