ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)

7 de Março de 2002 *

No processo C-10/00,

Comissão das Comunidades Europeias, representada por E. Traversa e H. P. Hartvig, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandante,

contra

República Italiana, representada por U. Leanza, na qualidade de agente, assistido por I. M. Braguglia, avvocato dello Stato, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandada,

* Língua do processo: italiano.

que tem por objecto obter a declaração de que, ao não pôr à disposição da Comissão a importância de 29 223 322 226 ITL e ao não pagar os juros de mora sobre essa importância a partir de 1 de Janeiro de 1996, a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força das disposições comunitárias relativas aos recursos próprios das Comunidades,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção),

composto por: P. Jann, presidente de secção, A. La Pergola e C. W. A. Timmermans (relator), juízes,

advogado-geral: F. G. Jacobs,
secretário: L. Hewlett, administradora,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações das partes na audiência de 12 de Setembro de 2001, na qual a Comissão foi representada por E. Traversa e por G. Wilms, na qualidade de agente, e a República Italiana por I. M. Braguglia,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 22 de Novembro de 2001,

profere o presente

Acórdão

1 Por petição que deu entrada no Tribunal de Justiça em 13 de Janeiro de 2000, a Comissão das Comunidades Europeias intentou uma acção, nos termos do artigo 226.° CE, destinada a obter a declaração de que, ao não pôr à disposição da Comissão a importância de 29 223 322 226 ITL e ao não pagar os juros de mora sobre essa importância a partir de 1 de Janeiro de 1996, a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força das disposições comunitárias relativas aos recursos próprios das Comunidades.

Enquadramento jurídico

2 O artigo 2.°, primeiro parágrafo, da Decisão 70/243/CECA, CEE, Euratom do Conselho, de 21 de Abril de 1970, relativa à substituição das contribuições dos Estados-Membros por recursos próprios das Comunidades (JO L 94 p. 19), prevê:

«A partir de 1 de Janeiro de 1971, as receitas provenientes:

a) de imposições, prémios, montantes suplementares ou compensatórios, montantes ou elementos adicionais e dos outros direitos estabelecidos ou a estabelecer pelas instituições das Comunidades sobre as trocas comerciais com países não membros, no âmbito da política agrícola comum [...];

b) dos direitos da pauta aduaneira comum e dos outros direitos estabelecidos ou a estabelecer pelas instituições das Comunidades sobre as trocas comerciais com países não membros [...],

constituem [...] recursos próprios inscritos no orçamento das Comunidades.»

3 Além disso, o artigo 6.°, n.° 1, da Decisão 70/243 dispõe:

«Os recursos comunitários referidos nos artigos 2.°, 3.° e 4.° são cobrados pelos Estados-Membros em conformidade com as disposições legislativas, regulamentares e administrativas nacionais que, se necessário, serão modificadas para esse efeito. Os Estados-Membros colocam estes recursos à disposição da Comissão.»

4 A Decisão 70/243 foi revogada e substituída, a partir de 1 de Janeiro de 1986, pela Decisão 85/257/CEE, Euratom do Conselho, de 7 de Maio de 1985, relativa ao sistema dos recursos próprios das Comunidades (JO L 128, p. 15; EE 01 F4 p. 99), que reproduz em grande medida as disposições da Decisão 70/243 acima referidas.

5 A Decisão 85/257 foi, por sua vez, revogada e substituída, a partir de 1 de Janeiro de 1988, pela Decisão 88/376/CEE, Euratom do Conselho, de 24 de Junho de 1988, relativa ao sistema de recursos próprios das Comunidades (JO L 185, p. 24), que também reproduz em grande medida as disposições da Decisão 70/243 acima referidas.

6 O artigo 1.° do Regulamento (CEE, Euratom, CECA) n.° 2891/77 do Conselho, de 19 de Dezembro de 1977, que dá aplicação à Decisão 70/243 (JO L 336, p. 1; EE 01 F2 p. 76), aplicável a partir do exercício de 1978, estabelece:

«Os recursos próprios das Comunidades [...] serão apurados pelos Estados-Membros em conformidade com as [suas] disposições legislativas, regulamentares e administrativas e colocados à disposição da Comissão e fiscalizados, nos termos do presente regulamento [...].»

7 Nos termos do artigo 2.° do Regulamento n.° 2891/77:

«Para efeito do disposto no presente regulamento, um direito considera-se apurado desde que o crédito correspondente tenha sido devidamente estabelecido pelo serviço ou organismo competente do Estado-Membro.

Sempre que se tiver de proceder à rectificação de um apuramento efectuado nos termos do primeiro parágrafo, o serviço ou organismo competente do Estado-Membro procederá a um novo apuramento.»

8 O artigo 9.°, n.° 1, primeiro parágrafo, do Regulamento n.° 2891/77 prevê:

«O montante dos recursos próprios apurados é inscrito pelos Estados-Membros a crédito da conta aberta para o efeito em nome da Comissão junto do Tesouro ou do organismo por eles designado.»

9 Nos termos do artigo 11.° do Regulamento n.° 2891/77:

«Qualquer atraso nas inscrições na conta referida no n.° 1 do artigo 9.° originará o pagamento, pelo Estado-Membro em causa, de um juro cuja taxa é equivalente à taxa de desconto mais elevada praticada nos Estados-Membros em vigor na data do vencimento. Esta taxa é aumentada de 0,25 ponto por cada mês de atraso. A taxa assim agravada é aplicável a todo o prazo de mora.»

10 Nos termos do artigo 18.°, n.^{os} 1 e 2, primeiro parágrafo, do Regulamento n.° 2891/77:

«1. Os Estados-Membros procederão às verificações e inquéritos relativos ao apuramento e colocação à disposição dos recursos próprios [...]

2) Neste âmbito, os Estados-Membros:

— [...]

— associarão a Comissão, a pedido desta, às fiscalizações que efectuarem.»

11 O Regulamento n.º 2891/77 foi revogado e substituído, a partir de 1 de Janeiro de 1989, pelo Regulamento (CEE, Euratom) n.º 1552/89 do Conselho, de 29 de Maio de 1989, relativo à aplicação da Decisão 88/376 (JO L 155, p. 1), cujos artigos 1.º, 2.º, 9.º, n.º 1, 11.º e 18.º, n.ºs 1 e 2, reproduzem essencialmente as disposições do Regulamento n.º 2891/77 acima referidas.

12 Por força do seu artigo 24.º, o Regulamento n.º 1552/89 foi declarado aplicável a partir de 1 de Janeiro de 1989.

13 Nos termos do artigo 2.º do Regulamento (CEE) n.º 1496/68 do Conselho, de 27 de Setembro de 1968, relativo à definição do território aduaneiro da Comunidade (JO L 238, p. 1):

«Tendo em conta as convenções e tratados que lhes são aplicáveis, os territórios indicados em anexo, situados fora do território dos Estados-Membros, são considerados como fazendo parte do território aduaneiro da Comunidade.»

14 O n.º 3 do anexo do Regulamento n.º 1496/68 prevê:

«Itália:

O território da República de São Marinho, tal como é definido pela Convenção de 31 de Março de 1939 (lei de 6 de Junho de 1939, n.º 1220).»

15 O Regulamento n.° 1496/68 foi substituído, a partir de 1 de Janeiro de 1985, pelo Regulamento (CEE) n.° 2151/84 do Conselho, de 23 de Julho de 1984, relativo ao território aduaneiro da Comunidade (JO L 197, p. 1; EE 02 F11 p. 47). O artigo 2.° do Regulamento n.° 2151/84 e o n.° 3 do respectivo anexo são semelhantes às disposições do Regulamento n.° 1496/68 acima referidas.

16 Além disso, o artigo 3.° do Regulamento n.° 2151/84 dispõe:

«Salvo disposições específicas em contrário, resultantes quer de convenções quer de medidas comunitárias autónomas, a regulamentação aduaneira comunitária aplica-se uniformemente no conjunto do território aduaneiro da Comunidade.»

17 A Directiva 68/312/CEE do Conselho, de 30 de Julho de 1968, relativa à harmonização das disposições legislativas, regulamentares e administrativas respeitantes: 1. A apresentação à alfândega das mercadorias chegadas ao território aduaneiro da Comunidade; 2. Ao depósito provisório destas mercadorias (JO L 194, p. 13; EE 02 F1 p. 13), dispõe no seu artigo 2.° que todas as mercadorias chegadas ao território aduaneiro da Comunidade ficam sujeitas a controlo aduaneiro, e devem ser imediatamente conduzidas a uma estância aduaneira ou a um outro local designado por estas autoridades e fiscalizado pelos serviços aduaneiros.

18 A Directiva 68/312 prevê, por outro lado, no seu artigo 3.°, que estas mercadorias devem ser objecto de uma declaração sumária e, no seu artigo 4.°, que a referida declaração deve ser imediatamente entregue pela pessoa responsável pelas mercadorias ou pelo seu representante.

19 Além disso, o artigo 5.° da Directiva 68/312 dispõe que as mercadorias apresentadas à alfândega devem permanecer sob controlo aduaneiro até ao momento em que os serviços aduaneiros autorizem o seu levantamento. Os artigos 6.° e 7.° desta directiva indicam que as mercadorias devem ser objecto de uma declaração destinada a colocá-las sob um regime aduaneiro e devem ser reexpedidas da Comunidade antes do termo de certos prazos. Na falta de tal declaração ou de reexpedição nos prazos estabelecidos, o artigo 9.° da mesma directiva dispõe que as autoridades nacionais competentes tomarão as medidas necessárias para lhes atribuir, de imediato e, eventualmente, a título oficioso, um regime aduaneiro.

20 A Directiva 68/312 foi substituída, a partir de 1 de Janeiro de 1992, pelo Regulamento (CEE) n.° 4151/88 do Conselho, de 21 de Dezembro de 1988, que estabelece as disposições aplicáveis às mercadorias introduzidas no território aduaneiro da Comunidade (JO L 367, p. 1). O referido regulamento reproduz, no essencial, as disposições da Directiva 68/312 acima evocadas.

21 Nos termos do artigo 2.°, alínea a), da Directiva 79/623/CEE do Conselho, de 25 de Junho de 1979, relativa à harmonização das disposições legislativas, regulamentares e administrativas em matéria de dívida aduaneira (JO L 179, p. 31; EE 02 F6 p. 43):

«São factos constitutivos da dívida aduaneira na importação:

a) a introdução em livre prática no território aduaneiro da Comunidade de uma mercadoria sujeita a direitos de importação.»

22 A Directiva 79/623 foi revogada, com efeitos a partir de 1 de Janeiro de 1989, pelo Regulamento (CEE) n.º 2144/87 do Conselho, de 13 de Julho de 1987, relativo à dívida aduaneira (JO L 201, p. 15). Este regulamento reproduz, no essencial, a disposição da Directiva 79/623 acima referida.

23 Por força da convenção de amizade e de boa vizinhança celebrada em 31 de Março de 1939 entre a República de São Marinho e a Itália (a seguir «convenção São Marinho/Itália»), São Marinho fazia parte do território aduaneiro italiano. Com base nesta convenção, a República de São Marinho confiou à Itália a cobrança dos direitos de importação dos produtos destinados ao consumo no seu território. Os direitos correspondentes eram por isso pagos ao Tesouro italiano e, em contrapartida, a República de São Marinho recebia uma compensação forfetária anual paga pela Itália.

24 Este estatuto aduaneiro de São Marinho terminou em 1 de Dezembro de 1992, data em que entrou em vigor o acordo provisório de cooperação e de união aduaneira entre a Comunidade Económica Europeia e a República de São Marinho, aprovado em nome da Comunidade pela Decisão 92/561/CEE do Conselho, de 27 de Novembro de 1992 (JO L 359, p. 13, a seguir «acordo» ou «acordo CEE/São Marinho»).

25 Este acordo estabeleceu uma união aduaneira entre a Comunidade e a República de São Marinho. Assim, o acordo prevê, em primeiro lugar, que as trocas comerciais entre a Comunidade e a República de São Marinho são isentas de qualquer direito de importação e exportação, incluindo as imposições de efeito equivalente. O acordo estipula seguidamente que os produtos provenientes de países terceiros em relação aos quais tenham sido cumpridas as formalidades de importação e cobrados os direitos aduaneiros e que não tenham beneficiado de reembolso total ou parcial destes direitos ou imposições se consideram mercadorias em livre prática na Comunidade. Prevê ainda que a República de São Marinho se obriga a aplicar, relativamente a países terceiros, a pauta aduaneira da Comunidade. Prevê finalmente que a República de São Marinho

autoriza a Comunidade a assegurar, em seu nome e por sua conta, as formalidades de desalfandegamento e, nomeadamente, a colocação em livre prática dos produtos provenientes de países terceiros que lhe sejam destinados.

Matéria de facto e procedimento pré-contencioso

26 Resulta dos autos que o presente litígio respeita a importações de mercadorias provenientes de países terceiros e destinadas a São Marinho, efectuadas entre 1979 e 1992, para as quais as autoridades italianas, com fundamento na convenção São Marinho/Itália, cobraram direitos de importação. É evidente que o acordo CEE/São Marinho, que entrou em vigor em 1 de Dezembro de 1992, não é, por isso, aplicável ao presente processo.

27 Considerando que, relativamente aos anos de 1979 a 1984, essas autoridades tinham erradamente contabilizado esses direitos, no montante de 9 410 311 986 ITL, como recursos próprios das Comunidades e, desta forma, tinham, portanto, pago erradamente estes direitos à Comissão, as autoridades italianas pediram à Comissão, por telex de 3 de Junho de 1985, que aceitasse rectificações nos montantes de recursos próprios, através de apuramentos negativos. Além disso, pediram o acordo da Comissão para que, no futuro, quando houvesse que realizar pagamentos de recursos próprios comunitários, a República Italiana pudesse não ter em conta os direitos em questão, a saber, os direitos de importação de produtos destinados ao consumo no território de São Marinho.

28 Por telex de 7 de Junho de 1985, e posteriormente pela carta de 18 de Julho de 1985, a Comissão manifestou uma reserva quanto à dedução projectada, esclarecendo as autoridades italianas de que tal dedução só poderia ser efectuada quando os resultados das fiscalizações conjuntas realizadas nos termos do Regulamento n.° 2891/77 o justificassem.

29 Seguidamente, em 1985 e 1987, realizaram-se duas reuniões de concertação entre a Comissão e as autoridades italianas. Posteriormente, por carta de 11 de Junho de 1987, a Comissão aceitou, sem prejuízo das verificações a efectuar pelos seus agentes, o pedido das referidas autoridades para efectuar uma dedução com base nos montantes reais que resultavam da aplicação do direito derivado comunitário às importações de mercadorias destinadas a São Marinho, relativamente aos exercícios posteriores a 1982. Todavia, a Comissão sublinha o seguinte na sua referida carta:

«(i) No que respeita ao futuro, as autoridades italianas poderão deduzir mensalmente do montante dos direitos colocados à disposição da Comunidade os direitos sobre as importações de países terceiros destinadas a São Marinho. Esta dedução deverá ser mencionada explicitamente nos apuramentos mensais e precisar a repartição do montante deduzido entre direitos aduaneiros e imposições agrícolas.

[...]

(v) Todos os montantes — passados e futuros — só serão aceites sem prejuízo das fiscalizações conjuntas que a Comissão efectuará nos termos do Regulamento [n.°] 2891/77 (actualmente Regulamento [n.°] 1552/89). De um modo mais geral, a Comissão espera que as autoridades italianas ponham em prática todas as medidas apropriadas para evitar que as importações destinadas a São Marinho sejam posteriormente reimportadas para Itália. A este propósito, a Comissão considera que a verificação de movimentos de importância injustificada no tráfego de países terceiros com destino a São Marinho poderá implicar que se ponha em causa o presente acordo.

Após a recepção do acordo das autoridades italianas quanto ao que precede, estas serão autorizadas a proceder às deduções projectadas.»

30 Não obstante o acordo exigido pela Comissão na sua carta de 11 de Junho de 1987 só ter sido dado em 3 de Março de 1990 pelas autoridades italianas, estas procederam em Outubro de 1988 à cobrança dos montantes relativos aos exercícios de 1982 a 1984, no montante de 5 269 620 911 ITL.

31 De 23 a 27 de Abril de 1990 e de 28 de Janeiro a 1 de Fevereiro de 1991, agentes da Comissão efectuaram duas fiscalizações conjuntas em Itália, com fundamento no artigo 18.°, n.° 2, do Regulamento n.° 1552/89.

32 Por carta de 31 de Maio de 1991, a Comissão comunicou às autoridades italianas o relatório destas duas fiscalizações (a seguir «relatório de fiscalização»). Resulta do referido relatório que a Comissão deixava de aceitar as deduções em questão.

33 Segundo o relatório de fiscalização, as condições a que a Comissão tinha subordinado o seu acordo quanto ao princípio das deduções em questão não se mostravam integralmente satisfeitas. O referido relatório concluía que, em virtude da ausência de vigilância nas fronteiras entre a Itália e São Marinho e da insuficiência das fiscalizações, não se podia excluir a existência de fluxos comerciais entre países terceiros e a Comunidade através de São Marinho e que, por conseguinte, para evitar perda de recursos próprios, a República Italiana devia proceder às seguintes diligências:

— fazer uma revisão total dos montantes pedidos a título de dedução para os anos de 1979 a 1989 e verificar a correcção dos direitos imputados nos capítulos da contabilidade nacional, a partir de 1 de Janeiro de 1990, a fim de se assegurar de que os montantes em questão se referiam efectivamente a mercadorias destinadas a São Marinho. Estes controlos deviam ser realizados ou a partir das declarações de colocação em livre prática ou com base nos documentos A.28;

— analisar, a partir de 1 de Janeiro de 1979, as exportações de São Marinho, a fim de identificar eventuais desvios de tráfego susceptíveis de implicar uma perda de recursos próprios.

34 Além disso, a Comissão afirmou no relatório de fiscalização que considerava que a República Italiana devia melhorar certos aspectos do seu sistema de fiscalização.

35 Apesar disso, em Setembro de 1991, as autoridades italianas efectuaram deduções no montante 4 140 691 075 ITL relativamente aos anos de 1979 a 1981. Da mesma forma, relativamente aos exercícios de 1990 a 1992, não pagaram o montante de 19 813 010 240 ITL. No total, tendo em conta as deduções já efectuadas em 1988 relativamente aos exercícios de 1982 a 1984, o montante das deduções elevava-se, assim, a 29 223 322 226 ITL.

36 Na sua resposta de 20 de Janeiro de 1992, as autoridades italianas contestaram as conclusões que constavam do relatório de fiscalização, afirmando que a regulamentação e as medidas de fiscalização italianas ofereciam garantias de segurança apropriadas e que incumbia à Comissão provar o contrário.

37 Numa carta de 3 de Junho de 1992, a Comissão lembrou às autoridades italianas que o relatório de fiscalização tinha posto em evidência a falta de fiscalização. Além disso, chamou a atenção daquelas autoridades para o facto de, de Janeiro de 1986 a Dezembro de 1992, os montantes que foram recebidos pela República Italiana por conta da República de São Marinho quase terem triplicado e, portanto, haverem aumentado de forma desproporcionada em relação aos anos anteriores e que deviam ser considerados como excessivamente elevados tendo em conta o consumo interno de São Marinho.

38 Por carta de 26 de Abril de 1993, que fazia novamente referência a uma visita da Comissão datada de 22 de Janeiro de 1993, as autoridades italianas comunicaram-lhe um quadro onde constava, relativamente ao período de 1986 a 1989, o montante dos direitos efectivamente cobrados pelas autoridades aduaneiras italianas relativos a importações destinadas a São Marinho, repartindo-o em três capítulos de receitas.

39 Como foi anunciado na sua carta de 26 de Abril de 1993, as autoridades italianas transmitiram à Comissão, por carta de 30 de Julho de 1993, dados relativos ao produto interno bruto de São Marinho relativos ao período de 1985 a 1991 e sobre o tráfego turístico entre 1979 e 1992.

40 A Comissão, referindo-se à solução semelhante aplicada ao Mónaco, propôs, por carta de 23 de Fevereiro de 1994, um método designado «cálculo forfetário». Este método baseava-se numa repartição do montante total dos direitos apurados relativamente à República Italiana e à República de São Marinho em função do número de habitantes dos dois Estados, corrigido por um coeficiente de prosperidade.

41 Nesta mesma carta, a Comissão calculava, com base no método de cálculo forfetário, que, do montante total de 51 648 921 166 ITL reclamado pelas autoridades italianas, se podia reconhecer o montante de 10 183 686 281 ITL como correspondendo aos direitos relativos às importações destinadas a São Marinho. Na sua carta, por conseguinte, a Comissão convidava as autoridades italianas a colocarem à sua disposição, antes de 1 de Maio de 1994, a diferença entre o montante de 29 223 322 226 ITL já deduzido pelas referidas autoridades a título de importações destinadas a São Marinho e o montante de 10 183 686 281 ITL assim admitido pela Comissão, ou seja, um saldo de 19 039 635 945 ITL.

42 Na sua resposta de 22 de Junho de 1994 à reacção negativa das autoridades italianas de 27 de Abril de 1994, a Comissão mostrou-se disposta a encarar o

aperfeiçoamento do método de cálculo forfetário, tomando em conta os argumentos avançados pela República Italiana, no que respeita à incidência do tráfego turístico e ao indicador macroeconómico a considerar.

43 Por carta de 8 de Agosto de 1994, a República Italiana confirmou as suas reservas quanto ao cálculo forfetário, contestando o seu valor jurídico, bem como invocando certos factores que, na sua opinião, não podiam ser avaliados através de um método estatístico. Segundo as autoridades italianas, a única base credível para calcular o montante dedutível era o montante verificado nos documentos justificativos detidos pelas autoridades aduaneiras italianas, ou seja, 51 648 921 166 ITL. Por carta de 10 de Outubro de 1994, a Comissão convidou as autoridades italianas a justificarem todos os montantes em questão, através de um apuramento apropriado de onde constassem, entre outras, as referências dos documentos aduaneiros. Além disso, a Comissão declarou que só poderia tomar em consideração os montantes a deduzir se estas autoridades pudessem fornecer a prova de que as mercadorias objecto das declarações de importação destinadas a São Marinho tinham efectivamente tido esse destino e que tinham sido «definitivamente integradas na economia desse Estado».

44 Na sua resposta de 2 de Dezembro de 1994, a República Italiana alegou de novo que o ónus da prova da existência de operações anormais ou de desvio de mercadorias de São Marinho para Itália ou para outros países incumbia à Comissão. Na sua opinião, a Comissão não podia pôr de novo em questão a totalidade dos montantes a deduzir relativamente a exercícios ainda não verificados, a saber, o exercício de 1985 e os exercícios posteriores. Em razão do trabalho de preparação considerável necessário, não tinha sido possível dar sequência aos pedidos da Comissão no prazo imposto. Em conclusão, as autoridades italianas convidavam a Comissão a efectuar uma fiscalização conjunta no local para proceder às verificações julgadas oportunas.

45 Por carta de 28 de Julho de 1995, alterada por carta de 8 de Novembro de 1995, a Comissão convidou o Governo italiano a pôr à sua disposição, antes do fim do mês de Dezembro de 1995, o montante de 29 223 322 226 ITL correspondente às

deduções efectuadas durante o período de 1 de Fevereiro de 1979 a 30 de Novembro de 1992, sob pena de serem aplicáveis os juros de mora previstos no artigo 11.° do Regulamento n.° 1552/89. As autoridades italianas responderam por cartas de 26 de Outubro e 16 de Dezembro de 1995.

46 A Comissão dirigiu à República Italiana uma notificação para cumprimento em 26 de Junho de 1996. Nela afirmava que:

— ao não dar a sequência adequada às observações feitas na sequência da fiscalização efectuada pela Comissão, e

— ao continuar a deduzir unilateralmente os montantes dos seus pagamentos de recursos próprios, sem o acordo da Comissão e sem dar sequência ao pedido desta para justificar as deduções, arriscando-se assim a diminuir ilegalmente os recursos próprios da Comunidade,

a República Italiana tinha violado as obrigações que lhe incumbem por força do Tratado.

47 Em consequência, a Comissão pediu ao Governo italiano:

— que fosse posto à disposição da Comissão o montante de 29 223 322 226 ITL, e

— que, a partir de 1 de Janeiro de 1996 e até ao momento do pagamento deste montante, fossem pagos à Comissão os juros de mora sobre este montante.

48 A Comissão convidava também o Governo italiano a manifestar-lhe as suas observações sobre a questão no prazo de dois meses a contar da recepção da referida carta.

49 As autoridades italianas responderam por carta de 22 de Outubro de 1996, reiterando os argumentos que tinham já desenvolvido nas suas comunicações anteriores.

50 Em 20 de Março de 1998, a Comissão dirigiu à República Italiana um parecer fundamentado, no qual pedia a este Estado-Membro que se conformasse, no prazo de dois meses a seguir à notificação do referido parecer, com o pedido de pagamento à Comissão do montante de 29 223 322 226 ITL, acrescido dos juros de mora a partir de 1 de Janeiro de 1996.

51 Em 19 de Maio de 1998, as autoridades italianas responderam ao parecer fundamentado, confirmando e precisando as suas objecções relativamente às acusações da Comissão.

52 Nestas condições, a Comissão intentou a presente acção.

Quanto ao mérito

Argumentos das partes

53 A Comissão sustenta que, uma vez que a República Italiana entendeu reduzir o montante da sua dívida para com a Comunidade relativa aos recursos próprios até ao limite dos montantes que pretensamente correspondem a direitos relativos a importações destinadas a São Marinho, o ónus da prova de que estas importações são efectivamente destinadas a São Marinho e que os direitos a elas referentes não constituem, por isso, recursos próprios das Comunidades incumbe a este Estado-Membro.

54 A este propósito, a Comissão alega que esta repartição do ónus da prova decorre do princípio geral de direito fiscal, segundo o qual compete ao contribuinte que utiliza a faculdade de redução da sua dívida fiscal provar a verificação efectiva das condições previstas para esse efeito.

55 Este princípio foi acolhido na legislação fiscal comunitária, em especial no artigo 18.°, n.° 1, da Sexta Directiva 77/388/CEE do Conselho, de 17 de Maio de 1977, relativa à harmonização das legislações dos Estados-Membros respeitantes aos impostos sobre o volume de negócios — Sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado: matéria colectável uniforme (JO L 145, p. 1; EE 09 F1 p. 54), que, de acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, reconhece aos Estados-Membros o poder de exigirem aos sujeitos passivos outras provas concludentes que demonstrem que existiu efectivamente a transacção que é objecto do pedido de dedução.

56 A Comissão sustenta que se recusou a aprovar as deduções controvertidas com fundamento em razões graves e sérias relativas à falta de credibilidade, declarada no relatório de fiscalização, dos processos de verificação e contabilização dos direitos relativos às importações destinadas a São Marinho. Alega que a República Italiana não estava, portanto, autorizada a efectuar unilateralmente a dedução dos montantes em questão.

57 A Comissão sustenta, além disso, que resulta da legislação comunitária em matéria de recursos próprios, em particular do artigo 2.° das Decisões 70/243, 85/257 e 88/376, que a afectação de direitos de importação aos recursos próprios das Comunidades constituem regra geral e que, se um Estado-Membro invocar uma excepção a esta regra geral, no caso vertente através de uma dedução de direitos relativos às importações destinadas a São Marinho, compete a este Estado-Membro provar que a mesma se justifica.

58 Além disso, a Comissão alega que a referida repartição do ónus da prova pode apoiar-se na jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa à regulamentação em matéria de recursos próprios, em particular no artigo 2.° dos Regulamentos n.^{os} 2891/77 e 1552/89, segundo a qual não é possível deduzir desta norma que os Estados-Membros podem deixar de apurar créditos, que dêem lugar a recursos próprios das Comunidades, mesmo que os contestem (v., nomeadamente, acórdão de 16 de Maio de 1991, Comissão/Países Baixos, C-96/89, Colect., p. I-2461, n.° 37). Esta repartição pode também basear-se no artigo 18.°, n.° 1, dos referidos regulamentos, que prevê que os Estados-Membros são obrigados a proceder às verificações e inquéritos relativos ao apuramento e à colocação à disposição dos recursos próprios (v., nomeadamente, o acórdão de 21 de Setembro de 1989, Comissão/Grécia, 68/88, Colect., p. 2965, n.^{os} 29 a 33).

59 Segundo a Comissão, esta repartição do ónus da prova decorre aliás de um princípio que se deduz da jurisprudência do Tribunal de Justiça, segundo o qual,

se a Comissão demonstrar que pode ter dúvidas sérias e razoáveis quanto à credibilidade dos controlos efectuados pelas administrações nacionais, incumbe ao Estado-Membro em questão demonstrar que estes controlos não têm como efeito uma diminuição indevida dos montantes cobrados pelas Comunidades em matéria de recursos próprios [v., nomeadamente, em matéria de imposição discriminatória, os acórdãos de 26 de Junho de 1991, Comissão/Luxemburgo, C-152/89, Colect., p. I-3141 e Comissão/Bélgica, C-153/89, Colect., p. I-3171, bem como, em matéria de apuramento das contas do Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA), Secção «Garantia», os acórdãos de 11 de Janeiro de 2001, Grécia/Comissão, C-247/98, Colect., p. I-1, n.os 8 e 9, e de 6 de Março de 2001, Países Baixos/Comissão, C-278/98, Colect., p. I-1501, n.os 40 e 41].

60 O Governo italiano sustenta que, como a Comissão admite que os direitos relativos às importações destinadas a São Marinho não constituem recursos próprios das Comunidades, incumbe à Comissão provar que as mercadorias que são objecto de tais importações e para as quais os direitos previstos foram efectivamente cobrados não chegaram efectivamente ou não ficaram em São Marinho e constituem, por isso, recursos próprios das Comunidades.

61 A este propósito, o Governo italiano alega que não se trata neste caso de uma dedução unilateral feita pela República Italiana de montantes devidos a título de recursos próprios das Comunidades mas simplesmente da verificação de que os montantes em questão se referem a direitos cobrados relativamente a importações de mercadorias destinadas a São Marinho, que não constituem recursos próprios das Comunidades, mas receitas pertencentes à República Italiana. A referência feita pela Comissão à jurisprudência do Tribunal de Justiça em matéria de recursos próprios não é, por isso, pertinente. Não pode, por conseguinte, deduzir-se dessa jurisprudência que incumbe à República Italiana a justificação das alegadas deduções efectuadas.

62 O Governo italiano sustenta que as conclusões constantes do relatório de fiscalização não constituem prova suficiente de que as verificações da República Italiana relativas à eventual reintrodução fraudulenta na Comunidade das mercadorias importadas com destino a São Marinho foram inexistentes ou ineficazes, nomeadamente porque se tratava de casos isolados ou de importância limitada.

63 A suficiência das referidas fiscalizações resulta também, segundo o Governo italiano, do facto de existir uma analogia substancial entre as verificações efectuadas antes da entrada em vigor do acordo CEE/São Marinho e as instituídas após a entrada em vigor do referido acordo, nomeadamente as previstas pela Decisão n.° 1/93 do Comité de Cooperação CEE-São Marinho, de 27 de Julho de 1993, que adopta o regime de colocação à disposição do Tesouro de São Marinho dos direitos de importação cobrados pela Comunidade por conta da República de São Marinho (JO L 208, p. 38).

64 A Comissão responde que não se podem colher argumentos do acordo CEE/São Marinho, tendo em conta que o referido acordo não é aplicável ao caso vertente, que respeita ao período de 1979 a 1992, e que o mesmo modificou radicalmente o contexto jurídico em que se inscreve a cobrança de direitos aduaneiros sobre as mercadorias destinadas a São Marinho.

65 O Governo italiano observa ainda que, no que respeita ao período de 1985 a 1989, a República Italiana contabilizou por erro 22 425 598 940 ITL a título de recursos próprios. Como estes montantes ainda não foram deduzidos pela República Italiana, o Governo italiano pede ao Tribunal de Justiça que declare que estes não constituem recursos próprios, mas receitas nacionais.

66 A Comissão põe em dúvida a conformidade deste pedido com o Regulamento de Processo, nomeadamente com o seu artigo 40.° conjugado com o seu artigo 38.°, n.° 1, alínea c), mas considera principalmente que o referido pedido é inútil, dado que a decisão a proferir no presente processo terá inevitavelmente consequências sobre o destino dos referidos montantes.

Apreciação do Tribunal de Justiça

67 Na sua petição, a Comissão pede ao Tribunal de Justiça que declare que a totalidade dos montantes deduzidos pela República Italiana a título de direitos relativos a importações destinadas a São Marinho nos períodos de 1979 a 1984 e de 1990 a 1992, ou seja, o montante de 29 223 322 226 ITL, faz parte dos recursos próprios das Comunidades e deve, por isso, ser colocada à sua disposição pela República Italiana.

68 Ora, como observa o advogado-geral no n.° 45 das suas conclusões, resulta nomeadamente da carta da Comissão de 23 de Fevereiro de 1994, que esta não contesta que pelo menos uma parte deste montante diz respeito a direitos relativos às importações efectivamente destinadas a São Marinho, que não podem por isso ser afectados aos recursos próprios das Comunidades. Na referida carta, a Comissão considerou, com base num calculo forfetário, que este montante que não faz parte dos recursos próprios se elevava, para todo o período de 1979 a 1992, a 10 183 686 281 ITL.

69 Nestas condições, coloca-se a questão de saber sobre que regras de direito comunitário a Comissão fundamenta o seu pedido de que seja declarado que a totalidade dos direitos cobrados e deduzidos pela República Italiana a título de importações destinadas a São Marinho constitui recursos próprios das Comunidades.

70 A este propósito, a Comissão sustenta que o pedido se fundamenta no princípio segundo o qual todos os direitos aduaneiros e imposições cobrados na importação de mercadorias na Comunidade constituem, regra geral, recursos próprios das Comunidades. Resulta também deste princípio que, se um Estado-Membro entende não afectar os montantes que representam direitos de importação aos recursos próprios, lhe incumbe provar que, por excepção à referida regra geral, estes direitos não constituem recursos próprios.

71 A Comissão esclareceu na audiência que este princípio pode apoiar-se no artigo 201.°, n.° 1, alínea a), do Regulamento (CEE) n.° 2913/92 do Conselho, de 12 de Outubro de 1992, que estabelece o Código Aduaneiro Comunitário (JO L 302, p. 1). Segundo esta disposição, a introdução em livre prática de uma mercadoria é um facto constitutivo de dívida aduaneira na importação.

72 A Comissão argumenta, em particular, que, por força desta disposição, a dívida aduaneira, e, portanto, a obrigação de pagar os direitos aduaneiros, nasce no momento em que as mercadorias são introduzidas fisicamente no território da Comunidade. A legislação comunitária em matéria de recursos próprios estabelece uma estreita ligação entre a dívida aduaneira e o apuramento dos recursos próprios. Com efeito, nos termos do artigo 2.° dos Regulamentos n.^{os} 2891/77 e 1552/89, um direito das Comunidades sobre recursos próprios, neste caso relativo a direitos de importação, considera-se apurado desde que o montante devido seja comunicado pelo serviço competente do Estado-Membro ao devedor.

73 Convém observar liminarmente que o artigo 201.°, n.° 1, alínea a), do Regulamento n.° 2913/92 não é aplicável no presente processo, que respeita a importações efectuadas entre 1979 e 1992. Com efeito, em conformidade com o seu artigo 253.°, o referido regulamento só se tornou aplicável a partir de 1 de Janeiro de 1994.

74 É evidente que, nos termos do artigo 2.° dos Regulamentos n.^{os} 1496/68 e 2151/84, o território da República de São Marinho fazia parte do território aduaneiro da Comunidade. Decorre destas disposições, em conjugação com a legislação comunitária aduaneira aplicável ao caso vertente, que, em princípio, a regulamentação aduaneira comunitária pertinente se aplicava aos movimentos de mercadorias destinadas ou provenientes de São Marinho na época das importações em questão.

75 Em conformidade com a Directiva 68/312 e com o Regulamento n.° 4151/88, aplicáveis ao caso vertente, a introdução de mercadorias no território aduaneiro da Comunidade tinha por efeito que estas mercadorias estavam sujeitas ao controlo aduaneiro até que lhes fosse atribuído um destino aduaneiro conforme com o direito comunitário.

76 As importações de mercadorias originárias de países terceiros destinadas a São Marinho, em causa no presente processo, estavam ligadas a um destino aduaneiro específico reconhecido pelo direito comunitário, ou seja, o regime aduaneiro previsto pela convenção São Marinho/Itália. Isto é confirmado nomeadamente pelo artigo 2.° dos Regulamentos n.^{os} 1497/68 e 2151/84, conjugado com o n.° 3 do respectivo anexo.

77 Há que reconhecer que a introdução, no território aduaneiro da Comunidade, de mercadorias destinadas a São Marinho e a sua sujeição às formalidades

aduaneiras previstas para esse destino não originavam, por si mesmas, a constituição de uma dívida aduaneira, na acepção das disposições comunitárias em matéria aduaneira a que se refere a Comissão.

78 Com efeito, resulta do artigo 2.°, alínea a), da Directiva 79/623 e do artigo 2.°, n.° 1, alínea a), do Regulamento n.° 2144/87, aplicáveis ao caso vertente, que, para que a dívida aduaneira se constitua na acepção destas disposições, as mercadorias sujeitas a direitos de importação devem ser colocadas em livre prática no território aduaneiro da Comunidade.

79 Ora, não foi precisamente esse o caso relativamente às mercadorias importadas com destino a São Marinho. A natureza específica do regime de importação aplicável às mercadorias destinadas a São Marinho opõe-se, por isso, à aplicação das disposições comunitárias acima referidas em matéria de constituição da dívida aduaneira.

80 Daí resulta que a introdução no território aduaneiro da Comunidade das mercadorias destinadas a São Marinho e o cumprimento das formalidades aduaneiras previstas para esse destino não constituíam, por si mesmos, factos geradores de recursos próprios das Comunidades a título de direitos da pauta aduaneira comum ou de outros direitos estabelecidos ou a estabelecer pelas instituições das Comunidades, na acepção do artigo 2.° das Decisões 70/243, 85/257 e 88/376.

81 A argumentação da Comissão baseada no direito comunitário em matéria de recursos próprios, a saber, no artigo 2.° dos Regulamentos n.^{os} 2891/77 e 1552/89, bem como na jurisprudência do Tribunal de Justiça que lhe refere, não pode, por isso, ser acolhida. O mesmo acontece com as conclusões a que a

Comissão chega partindo da aplicabilidade destas mesmas disposições para efeitos de repartição do ónus da prova.

82 A especificidade do regime aduaneiro que se aplica às importações destinadas a São Marinho opõe-se também, contrariamente ao que sustenta a Comissão, à transposição para o caso vertente dos princípios que regulam o ónus da prova nos termos do direito comunitário em matéria de imposto sobre o valor acrescentado.

83 Quanto à tese da Comissão segundo a qual se devia aplicar por analogia ao caso concreto a jurisprudência do Tribunal de Justiça que facilita o ónus da prova em matéria de apuramento das contas do FEOGA, deve observar-se que esta jurisprudência, na medida em que se relaciona com insuficiências da fiscalização efectuada por um Estado-Membro, respeita a decisões da Comissão tomadas com base no artigo 5.°, n.° 2, alínea c), do Regulamento (CEE) n.° 729/70 do Conselho, de 21 de Abril de 1970, relativo ao financiamento da política agrícola comum, alterado pelo Regulamento (CE) n.° 1287/95 do Conselho, de 22 de Maio de 1995 (JO L 125, p. 1), impondo correcções forfetárias expressas, em princípio e salvo circunstâncias excepcionais, sob a forma de percentagem das despesas de que o Estado-Membro pede o financiamento pela Comunidade (v., nomeadamente, acórdão de 6 de Dezembro de 2001, Grécia/Comissão, C-373/99, Colect., p. I-9619, n.os 5 a 7 e 10 a 13).

84 A este propósito, deve reconhecer-se que, contrariamente aos critérios aplicados pela Comissão para determinar o nível de uma correcção forfetária no apuramento das contas do FEOGA, a Comissão não provou neste caso concreto que o seu pedido relativo à totalidade dos referidos montantes era proporcionado à importância das deficiências verificadas no sistema de fiscalização e no risco de perdas generalizadas de recursos próprios das Comunidades que daí resultaria.

85 Esta tese da Comissão não pode, por conseguinte, ser acolhida.

86 Todavia, também não pode ser acolhida a argumentação da República Italiana segundo a qual, no caso vertente, o ónus da prova quanto à afectação aos recursos próprios das Comunidades dos direitos cobrados relativamente às importações destinadas a São Marinho incumbe totalmente à Comissão.

87 Deve com efeito concluir-se que, como demonstra o relatório de fiscalização, a Comissão provou que a insuficiência das verificações efectuadas pelas autoridades italianas sobre as importações destinadas a São Marinho podiam criar para as Comunidades um risco sério de perda de recursos próprios. Todavia, a Comissão não dispõe neste caso concreto nem de dados nem de documentos que lhe permitam identificar ou pelo menos calcular globalmente as importações em questão que não se destinavam efectivamente a São Marinho. Por conseguinte, a Comissão não está em condições de quantificar o montante dos direitos que cabem às Comunidades a título de recursos próprios.

88 A este propósito, deve recordar-se que, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, os Estados-Membros devem, por força do artigo 5.° do Tratado CE (actual artigo 10.° CE), facilitar à Comissão o cumprimento da sua missão, que consiste designadamente, segundo o artigo 155.° do Tratado CE (actual artigo 211.° CE), em velar pela aplicação das disposições do Tratado bem como das medidas tomadas pelas instituições por força deste (v., nomeadamente, acórdão de 12 de Dezembro de 2000, Comissão/Países Baixos, C-408/97, Colect., p. I-6417, n.° 16).

89 À luz desta jurisprudência, deve observar-se que, nas circunstâncias deste caso concreto, a aplicação do regime relativo às importações destinadas a São

Marinho cria para a República Italiana a obrigação de, em cooperação leal com a Comissão, tomar as medidas que permitam assegurar a aplicação das disposições comunitárias relativas ao apuramento de eventuais recursos próprios.

90 Esta obrigação foi consagrada mais especificamente em matéria de verificação no artigo 18.º dos Regulamentos n.os 2891/77 e 1552/89. A referida disposição tem por finalidade, designadamente, assegurar que os recursos próprios não se perdem em razão do apuramento injustificado de direitos que cabem aos Estados-Membros.

91 Decorre em particular da referida obrigação que, quando, como no presente caso, a Comissão está largamente dependente dos elementos fornecidos pelo Estado-Membro em causa, este é obrigado a pôr à disposição da Comissão os documentos justificativos e outros documentos úteis, em condições razoáveis, a fim de que esta última possa verificar se, e, eventualmente, em que medida, os montantes em questão se relacionam com os recursos próprios das Comunidades.

92 Resulta dos autos que, posteriormente às fiscalizações conjuntas e ao envio do relatório de fiscalização, que concluiu pela existência de problemas sérios de fiscalização, pelas autoridades italianas, das importações destinadas a São Marinho, as parte iniciaram, ainda que por vezes com dificuldade, um diálogo relativo à existência no total das deduções em questão de uma parte correspondente a recursos próprios e, se for caso disso, à determinação exacta dessa parte.

93 Deve reconhecer-se, todavia, que, no caso presente, as partes não esgotaram as possibilidades que um diálogo e uma cooperação leal ofereceriam para esse efeito.

94 À luz de todas as considerações expostas, deve julgar-se improcedente o pedido da Comissão de que o Tribunal declare que, ao não pôr à disposição da Comissão a importância de 29 223 322 226 ITL e ao não pagar os juros de mora sobre essa importância a partir de 1 de Janeiro de 1996, a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força das disposições comunitárias relativas aos recursos próprios das Comunidades.

95 Por outro lado, no que respeita ao pedido formulado pela República Italiana na sua contestação, em que pretende que o Tribunal declare que as receitas cobradas relativas a direitos aduaneiros sobre mercadorias destinadas a São Marinho no período de 1985 a 1989 não constituem recursos próprios, mas receitas nacionais, o Tribunal não pode acolhê-lo. Tal pedido ultrapassa, com efeito, os limites da competência jurisdicional que o Tratado lhe atribuiu no âmbito do processo previsto no artigo 226.° CE.

Quanto às despesas

96 Nos termos do artigo 69.°, n.° 3, primeiro parágrafo, do Regulamento de Processo, o Tribunal pode determinar que as despesas sejam repartidas entre as partes, se cada parte obtiver vencimento parcial.

97 Tendo a Comissão sido vencida nos fundamentos que alegou para obter a declaração pelo Tribunal de Justiça de que a importância de 29 223 322 226 ITL relativa a direitos aduaneiros respeitantes a importações destinadas a São Marinho relativas ao período de 1979 a 1984 e de 1990 a 1992 devia ser colocada à sua disposição a título de recursos próprios e tendo a República Italiana, por seu lado, sido vencida nos fundamentos que alegou para que o Tribunal declarasse que tais direitos relativos ao período de 1985 a 1989 constituíam receitas nacionais que lhe cabiam, deve condenar-se a Comissão a pagar dois terços das despesas e a República Italiana um terço das despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)

decide:

1) **A acção é julgada improcedente.**

2) **A Comissão das Comunidades Europeias suportará dois terços das despesas e a República Italiana um terço das despesas.**

Jann La Pergola Timmermans

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 7 de Março de 2002.

O secretário

R. Grass

O presidente da Quinta Secção

P. Jann