CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL MARCO DARMON
apresentadas em 12 de Dezembro de 1989 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

1. Por acórdão de 3 de Março de 1988, o arrondissementsrechtbank de Maastricht submeteu duas questões prejudiciais relativas à interpretação dos artigos 30.° e 36.° do Tratado CEE. Estas questões são colocadas no âmbito de um litígio que opõe a firma Krantz GmbH & Co. (adiante «Krantz GmbH»), estabelecida na República Federal da Alemanha, ao Ontvanger der Directe Belastingen, de Kerkrade (Países Baixos) e ao Reino dos Países Baixos. Krantz GmbH vendeu a prestações, com reserva de propriedade, máquinas à sociedade J. J. Krantz & Zoon NV (adiante «Krantz & Zoon») estabelecida nos Países Baixos. Esta instalou-as na fábrica da sua filial, a Vaalser Textielfabriek BV em Vaals. No seguimento da falência de Krantz & Zoon e da sua filial, o Ontvanger efectuou uma penhora sobre todos os bens móveis que se encontravam nas instalações da Vaalser Textielfabriek com vista a cobrar uma dívida de impostos directos desta última. Entre estes bens móveis encontravam-se as máquinas que Krantz & Zoon não tinha ainda acabado de pagar à Krantz GmbH e que continuavam a ser, consequentemente, propriedade desta última.

2. Tendo visto o seu pedido de restituição das máquinas indeferido pelo Ontvanger com fundamento na lei neerlandesa relativa à cobrança dos impostos directos, Krantz só pôde recuperá-las mediante o pagamento de uma quantia de 200 000 HFL. Foi com vista a declarar a penhora das máquinas ilegal e a obter o reembolso dos 200 000 HFL pagos que Krantz GmbH submeteu o assunto à apreciação do arrondissementsrechtbank de Maastricht e, nomeadamente, invocou perante este órgão jurisdicional a incompatibilidade da lei neerlandesa sobre a cobrança dos impostos directos com o princípio da livre circulação de mercadorias.

3. A legislação nacional em causa nas questões do juiz *a quo* é a lei de 22 de Maio de 1845 sobre a cobrança dos impostos directos do Reino e, nomeadamente, o seu artigo 16.° Esta disposição regula as reclamações pelos «terceiros que pensem ter direitos, na totalidade ou em parte, sobre bens móveis penhorados em razão de uma dívida fiscal» [1]. É especialmente o terceiro parágrafo do artigo 16.° que exige a nossa atenção, na medida em que coloca o princípio de que «os terceiros não podem reclamar da penhora por dívida fiscal, salvo no caso do imposto predial, se os frutos colhidos ou a colher, ou os bens móveis destinados a equipar uma casa ou uma quinta, a cultivar ou a explorar as terras se encontrem no momento da penhora, na casa do devedor». Este parágrafo é interpretado nos Países Baixos no sentido de que a restrição que introduz no direito de reclamação dos terceiros diz igualmente respeito aos bens móveis que servem para a exploração de uma empresa, mas não, em contrapartida, aos «stocks» de matérias-primas e auxiliares e de produtos acabados aí existentes.

* Língua original: francês.

1 — Primeiro parágrafo do artigo 16.° da lei de 22 de Maio de 1845.

4. É na medida em que priva fornecedores nacionais de um outro Estado-membro do direito de reclamar os seus bens, penhorados pela administração fiscal entre os bens móveis dos seus devedores, que nos devemos pronunciar sobre se a legislação neerlandesa deve ser considerada uma medida de efeito equivalente a uma restrição quantitativa à importação na acepção do artigo 30.° do Tratado CEE e, em caso afirmativo, se a sua aplicação se justifica ao abrigo do artigo 36.° do mesmo Tratado.

5. No âmbito do processo principal, Krantz GmbH expôs um ponto de vista segundo o qual existe, no caso concreto, uma medida de efeito equivalente, indicando nomeadamente que os direitos do fisco neerlandês em matéria de penhora «prejudicam o comércio de mercadorias nos Países Baixos» [2] e que o conhecimento da sua existência no exterior do país levaria a uma diminuição considerável das vendas a prestações em proveniência de outros Estados-membros.

6. Por seu turno, o Governo dos Países Baixos e a Comissão desenvolveram perante o Tribunal argumentos segundo os quais, disposições tais como as constantes da lei neerlandesa não seriam abrangidas pela proibição das medidas de efeito equivalente. A Comissão sublinhou que em sua opinião a medida nacional em causa não tinha qualquer relação com as importações, aliando-se assim ao ponto de vista exposto, a título principal, pelo Governo neerlandês.

7. A lei neerlandesa sobre os poderes de penhora do fisco em matéria de impostos directos não tem por objecto regular o comércio de mercadorias com os outros Estados-membros. Esta lei, que se aplica indistintamente aos bens de origem nacional ou importados que mobilam a residência do devedor fiscal, com exclusão dos «stocks», faz parte do que se pode chamar o enquadramento legislativo geral das actividades económicas. Distingue-se das legislações ou regulamentações que visam directa e exclusivamente as condições de produção ou de comercialização de certos produtos ou de certas categorias de produtos, cujos efeitos sobre as importações devem ser apreciados, tendo em conta a proibição do artigo 30.°, segundo a análise definida pela jurisprudência «Cassis de Dijon» [3]. O recente acórdão no processo Torfaen Borough Council [4] parece querer dizer que, no caso de uma regulamentação, que faz parte do referido enquadramento legislativo, ter efeitos sobre as importações a sua compatibilidade com o artigo 30.° está sujeita a condições jurídicas um pouco diferentes.

8. Tratando-se, neste último processo, de declarar se a proibição feita, no Reino Unido, aos comércios retalhistas de abrir ao domingo constituía uma medida de efeito equivalente a uma restrição às importações, o Tribunal referiu-se ao seu acórdão de 11 de Julho de 1985, Cinéthèque [5], para considerar que a compatibilidade da regulamentação que prevê tal proibição com o princípio da livre circulação de mercadorias dependia de duas condições: em primeiro lugar, que a regulamentação em causa prossiga um objectivo justificado face ao direito comunitário; em segundo, lugar que os seus efeitos sobre as importações não vão para além do que é necessário para atingir o objectivo visado, verificação que cabe ao juiz nacional.

2 — Acórdão de reenvio, p. 5 da tradução francesa.

3 — Acórdão de 20 de Fevereiro de 1979, Rewe Zentral, 120/78, Recueil 1979, p. 649.

4 — Acórdão de 23 de Novembro de 1989, C-145/88, Colect. 1989, p. 3851.

5 — Processos 60/84 e 61/84, Recueil 1985, p. 2605.

9. Sobre o primeiro ponto, o Tribunal, fazendo o paralelismo com o processo Oebel[6], considerou que as regulamentações nacionais que regulam os horários de venda a retalho, que constituem «a expressão de determinadas opções políticas e económicas na medida em que visam garantir uma repartição das horas de trabalho e de descanso adaptada às especificidades socioculturais nacionais ou regionais cuja apreciação cabe, no estado actual do direito comunitário, aos Estados-membros»[7], deviam ser consideradas conformes aos objectivos de interesse geral prosseguidos pelo Tratado. Sobre o segundo ponto, o Tribunal indicou que a questão de saber se os efeitos restritivos sobre a livre circulação de mercadorias de uma determinada regulamentação nacional se mantêm efectivamente no âmbito dos seus efeitos próprios relevava da apreciação dos factos, que cabe ao órgão jurisdicional nacional.

10. O Tribunal deve responder às questões do juiz *a quo* a partir de uma análise similar? Se for esse o caso o Tribunal tem que examinar se o objectivo prosseguido pela lei neerlandesa sobre as penhoras, ou seja, garantir a eficácia das cobranças fiscais, é conforme aos objectivos gerais do Tratado, e indicar, eventualmente, ao juiz nacional que lhe cabe verificar se os efeitos desta lei sobre as importações não vão além do que é necessário para garantir a eficácia considerada. Observe-se desde já que seria difícil ao Tribunal considerar que, ao regulamentar o direito de penhora do fisco com vista a garantir a eficácia das cobranças de impostos directos, a legislação neerlandesa não prossegue um objectivo conforme aos objectivos gerais do Tratado. As opções, nessa matéria, continuam a ser da competência dos Estados-membros. Estaríamos assim perante um caso em que cabe ao juiz neerlandês verificar se os efeitos sobre as importações não são excessivos para atingir um objectivo em si mesmo legítimo.

11. Não propomos todavia que se entre nessa problemática. Parece-nos, com efeito, que uma situação como a descrita pelo juiz nacional nem sequer é digna de uma análise do tipo da utilizada no acórdão Torfaen Borough Council. Consideramos que só em presença de efeitos *perceptíveis* sobre as importações se deve analisar se a regulamentação que constitui a sua causa satisfaz um objectivo legítimo e se os referidos efeitos não são desproporcionados. Em contrapartida tal análise não nos parece pertinente se não houver que imputar a uma legislação qualquer efeito perceptível sobre as importações. Ora, pensamos que mesmo a existência de efeitos sobre as importações resultantes da aplicação de uma regulamentação das penhoras, como a que está aqui em causa, é muito duvidosa. Não existe, portanto, hipótese, no caso concreto, de fazer depender a compatibilidade com o artigo 30.° do maior ou menor grau de importância de efeitos sobre as importações, devendo antes considerar-se que a compatibilidade com o artigo 30.° da medida nacional em causa resulta simplesmente da sua *ausência* de relação com as importações.

12. Indicaremos brevemente o que nos leva a pensar que a lei neerlandesa não tem qualquer relação com as importações. Esta lei, aplicada aos bens que mobilam a residência do devedor de impostos directos, seja qual for a sua origem, nacional ou comunitária, não visa os «stocks» de matérias-primas ou auxiliares ou de produtos acabados. O seu âmbito de aplicação sofre, deste modo, uma limitação singular. Além disso, a lei neerlandesa não tem qualquer incidência sobre a

6 — Acórdão de 14 de Julho de 1981, 155/80, Recueil 1981, p. 1993.

7 — Acórdão C-145/88 (referido na nota 4), n.° 14.

procura dos compradores a prestações. A única incidência eventual diz respeito à oferta dos vendedores a prestações, que podem hesitar em contratar com um comprador sujeito aos impostos directos neerlandeses. Deve ainda sublinhar-se o carácter meramente eventual das «reticências» dos vendedores, na medida em que as mesmas só podem existir relativamente à superveniência de um evento aleatório. Pode-se mesmo dizer que duplamente aleatório porque só existiria o risco de penhora de um bem vendido, a prestações, a um comprador neerlandês se este comprador se revelar ser um devedor de impostos directos recalcitrante *e* se a administração nacional competente decidir resolver esta situação pela penhora. Acrescente-se, por último, que face ao risco, se ele existir, todos os vendedores, neerlandeses ou de outro Estado-membro, se encontram na mesma situação.

13. Tendo em conta estas considerações parece-nos difícil qualificar a lei neerlandesa em causa de medida restritiva das importações com base na circunstância, a *única* que pode ser mencionada neste sentido, que vendedores não neerlandeses *poderiam* hesitar em vender a prestações a neerlandeses bens que *poderiam* ser penhorados *se* os compradores se revelassem ser maus pagadores em relação ao fisco neerlandês. Tal pulular de eventualidades não pode, evidentemente, ser analisado como uma restrição das importações. A aplicação da lei neerlandesa nas condições descritas pela decisão de reenvio não permite pôr em evidência uma relação com o comércio de mercadorias entre os Países Baixos e os outros Estados-membros. Trata-se de uma medida nacional sem qualquer relação com as importações. Talvez esta última apreciação fosse de reexaminar se a lei em questão se aplicasse igualmente aos «stocks», situação em que não se podiam afastar possíveis efeitos sobre as trocas de mercadorias devido a «reticências» de maior amplitude. Mas não é esse o caso.

14. Devemos igualmente assinalar alguns pontos inspirados pela comparação do caso concreto com os que deram origem aos acórdãos Blesgen[8] e Forest[9]. No primeiro, considerou-se que uma legislação que proíbe o consumo, a título oneroso ou gratuito, em todos os locais acessíveis ao público de bebidas espirituosas de teor alcoólico superior a 22° não tinha,

«na realidade, qualquer relação com a importação do produto»

e não era, por esta razão,

«susceptível de entravar o comércio entre Estados-membros» [10].

No segundo acórdão, o Tribunal considerou que a regulamentação francesa que instituía contingentes de moagem de trigo pelos industriais moageiros não tinha,

«na realidade, qualquer ligação com a importação do trigo» [11]

8 — Acórdão de 31 de Março de 1982, 75/81, Recueil 1982, p. 1211.

9 — Acórdão de 25 de Novembro de 1986, 148/85, Colect. 1986, p. 3449.

10 — Processo 75/81 (referido na nota 8), n.° 9.

11 — Processo 148/85 (referido na nota 9) n.° 19.

e não era

«de molde a entravar o comércio entre Estados-membros» [11].

Ora, nestes dois casos, as medidas nacionais em questão, no entanto consideradas como não tendo qualquer relação com a importação, eram de natureza tal que a sua supressão teria permitido um aumento das importações. Desde que, segundo a jurisprudência do Tribunal, se possa, em certas condições, qualificar de medidas sem relação com a importação regulamentações que, no entanto, não deixam de ter efeitos a esse respeito, o mesmo se deve verificar, *a fortiori*, para medidas cujo efeito restritivo, actual ou potencial, não pode simplesmente ser detectado.

15. É um facto que a situação dos acórdãos Blesgen e Forest na jurisprudência do Tribunal relativa às medidas de efeito equivalente é talvez um pouco especial. É a esta especialidade que faz alusão o advogado-geral Van Gerven nas suas conclusões no processo Torfaen Borough Council, ao salientar que «os elementos de facto destes acórdãos tinham natureza muito específica» [12] e ao referir-se à «apreciação empírica» [12] que o Tribunal tinha efectuado. Talvez, tendo em conta a formulação dos acórdãos Cinéthèque e Torfaen Borough Council, o Tribunal tenha, actualmente, justificado segundo uma formulação um pouco diferente a sua convicção da compatibilidade com o artigo 30.° de medidas semelhantes às dos acórdãos Blesgen e Forest.

Mas também nos parece que, se alguma vez uma medida nacional mereceu ser considerada sem qualquer relação com a importação, é bem a medida que os juízes de Maastricht submeteram à apreciação do Tribunal.

16. A definição lata de medida de efeito equivalente formulada no acórdão Dassonville serve, desde 1974, de referência constante à jurisprudência do Tribunal nesta matéria. O carácter intrinsecamente extensivo desta definição e a preocupação manifestada, através dos acórdãos do Tribunal, de não reduzir o seu alcance, explicam largamente as tentativas dos operadores de fazerem analisar como sendo de efeito equivalente as medidas mais variadas, desde que não possa ser totalmente excluído um efeito sobre as importações, tão indirecto e quão ténue ele seja. O acórdão Torfaen Borough Council, apoiando-se no acórdão Cinéthèque, contribui para fornecer certos elementos de clarificação no sentido de que os efeitos restritivos das importações específicos das legislações que prosseguem objectivos legítimos face ao Tratado, e não desproporcionados, não dão lugar à qualificação de medida de efeito equivalente. Começa assim a esboçar-se um «limite inferior» da medida de efeito equivalente. No caso presente, estamos aquém do limite inferior ou no «limite inferior do limite inferior», uma vez que a própria realidade de efeitos sobre as importações, decorrentes da lei neerlandesa em causa, não pode ser posta em evidência.

17. Na ausência de *efeito* perceptível sobre as importações não pode existir medida de *efeito* equivalente. Pensamos que a resposta à primeira questão prejudicial deve ser negativa e, consequentemente, que não cabe responder à segunda questão.

11 — Processo 148/85 (referido na nota 9) n.° 19.

12 — Processo C-145/88 (referido na nota 4), n.° 7 das conclusões.

18. Concluímos no sentido de que o Tribunal declare:

«A legislação de um Estado-membro sobre a cobrança de impostos indirectos que permite proceder à penhora dos bens, de origem nacional ou importados, que mobilam a residência do devedor, com exclusão dos «stocks» de matérias-primas e auxiliares e de produtos acabados, sem que os seus fornecedores, que os venderam a prestações, os possam reclamar, não é abrangida pela proibição do artigo 30.° do Tratado CEE.»