CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL NIAL FENNELLY

apresentadas em 27 de Novembro de 1997 *

I — Introdução

1. Este processo incide sobre a questão de saber se os Estados-Membros podem aplicar as regras nacionais relativas à compensação de dívidas fiscais, devidas a título do direito nacional, com montantes devidos em aplicação do direito comunitário. O direito comunitário aplicável, que faz parte das reformas agrícolas ditas «McSharry», dispõe que certas ajudas agrícolas sejam pagas «integralmente» aos seus beneficiários, numa prazo determinado.

II — Os factos e o quadro jurídico do litígio

i) *O direito comunitário*

2. As reformas agrícolas em causa substituíam as ajudas indirectas, sob a forma de apoio de preços, através de um sistema que aproximava os preços comunitários dos preços do mercado mundial e que incluía o pagamento directo das ajudas compensatórias aos produtores. Estas ajudas foram introduzidas pelo Regulamento (CEE) n.° 3766/91 do Conselho, de 12 de Dezembro de 1991, que estabelece um regime de apoio aos produtores de sementes de soja, de colza e de nabo silvestre e de girassol [1], e pelo Regulamento (CEE) n.° 615/92 da Comissão, de 10 de Março de 1992, que estabelece normas de execução de um regime de apoio aos produtores de sementes de soja, de colza e de nabo silvestre e de girassol [2], e que foi ampliado pelo Regulamento (CEE) n.° 1765/92 do Conselho, de 30 de Junho de 1992, que institui um sistema de apoio aos produtores de determinadas culturas arvenses [3] (a seguir «regulamento»). O segundo considerando do regulamento enuncia que «a fim de garantir um melhor equilíbrio do mercado, deve ser definido um novo sistema de apoio... para compensar as perdas de rendimentos provocadas pela redução dos preços institucionais através de pagamentos compensatórios aos produtores que semeiam esses produtos». Nesse considerando, acrescenta-se que «a área elegível deve ser restringida à superfície ocupada com culturas arvenses ou financiada por fundos públicos para a retirada de terras da produção no passado».

3. Os pagamentos compensatórios baseiam-se na superfície de terra cultivada ou destinada à «retirada de terras» [4]. Os requerentes das ajudas têm a obrigação de «retirada de terras» de uma parte das terras da sua

* Língua original: inglês.

1 — JO L 356, p. 17.
2 — JO L 67, p. 11.
3 — JO L 181, p. 12.
4 — Artigo 2.°, n.° 2, e artigo 7.° do regulamento.

exploração, mediante uma compensação [5]. O montante do pagamento compensatório por hectare é calculado numa base regional, multiplicando um determinado montante de base por tonelada pelo rendimento médio de cereais de 1986/1987 a 1990/1991, determinado para a região em questão [6]. Este montante, bem como a compensação respeitante à exigência de retirada de terras, pode ser alterado em função da evolução da produção, da produtividade e dos mercados [7]. Se o somatório das superfícies individuais para que é pedida uma ajuda exceder a superfície de base regional consagrada às culturas arvenses ou destinada à retirada de terras, nos termos de um regime de financiamento público no período de referência de 1989/1991, a superfície elegível por produtor é proporcionalmente reduzida ou, nas campanhas seguintes, é aumentada a superfície que se destina à retirada de terras sem compensação [8]. Em vez de superfícies de base regional, os Estados-Membros podem aplicar um sistema de superfície de base individual para todo o seu território, baseado no número médio de hectares ocupados com culturas arvenses ou que foram retirados da produção, durante o período em questão, em cada exploração do seu território [9], e, nesse caso, os produtores individuais podem requerer ajudas apenas para a superfície que lhes foi atribuída.

4. O artigo 13.° do regulamento dispõe que as medidas definidas devem ser consideradas como intervenções destinadas a estabilizar os mercados agrícolas, na acepção do n.° 1 do artigo 3.° do Regulamento (CEE) n.° 729/70 do Conselho, de 21 de Abril de 1970, relativo ao financiamento da política agrícola comum [10]. O n.° 1 do artigo 10.° prevê que os montantes compensatórios sejam efectuados entre 16 de Outubro e 31 de Dezembro seguintes à colheita. Nos termos do n.° 3 do artigo 15.°, disposição fundamental no presente processo, «os pagamentos compensatórios fixados no... regulamento serão integralmente pagos aos beneficiários». Do mesmo modo, o n.° 2 do artigo 2.° do Regulamento n.° 615/92 previa que «os pagamentos compensatórios previstos fossem pagos aos produtores sem qualquer dedução, à excepção das disposições contrárias ao presente regulamento».

5. Ao tempo dos factos que deram origem ao presente processo [11], o artigo 4.° do Regulamento n.° 729/70 dispunha que os Estados-Membros designassem os serviços e os organismos habilitados a pagar as despesas previstas, e à disposição dos quais seriam colocados os créditos necessários pela Comissão. Nos termos do artigo 4.°, n.° 2, segundo travessão, os «Estados-Membros devem assegurar que os créditos sejam utilizados sem atrasos e exclusivamente para os fins previstos». Depois do exercício de 1987, os Estados-Membros deviam mobilizar os meios financeiros destinados a cobrir as despesas necessárias, em função das necessidades dos seus serviços pagadores, efectuando a Comissão os pagamentos para cobrir as despesas já incorridas pelos Estados-Membros [12].

5 — Artigo 2.°, n.° 5, e artigo 7.°, n.° 1, do regulamento. O artigo 8.°, n.° 1, oferece aos pequenos produtores a possibilidade de optar por um regime simplificado que não implique a obrigação de retirada de terras.

6 — Artigo 4.°, n.os 1 e 2, do regulamento.

7 — Artigo 15.°, n.° 1, do regulamento.

8 — Artigo 2.°, n.° 6, do regulamento.

9 — Artigo 2.°, n.° 3, do regulamento.

10 — JO L 94, p. 13.

11 — Os artigos 4.°, 5.° e 8.° do Regulamento n.° 729/70 foram alterados pelo Regulamento (CE) n.° 1287/95 do Conselho, de 22 de Maio de 1995 (JO L 125, p. 1), que entrou em vigor em 16 de Outubro de 1995.

12 — Artigo 4.°, n.° 2, terceiro parágrafo e artigo 5.°, n.° 2, alínea a), do Regulamento n.° 729/70, nas versões, respectivamente, do Regulamento (CEE) n.° 3183/87 do Conselho, de 19 de Outubro de 1987, que estabelece as normas de execução do sistema de financiamento da política agrícola comum (JO L 304, p. 1.), alterados ainda pelo Regulamento (CEE) n.° 2048/88 do Conselho, de 24 de Junho de 1988 (JO L 185, p. 1). No início, o artigo 5.°, n.° 2, alínea a), previa que a Comissão procedesse a financiamentos antecipados aos Estados-Membros antes que a despesa fosse efectuada.

No período em questão, o artigo 8.° do Regulamento n.° 729/70 dispunha o seguinte:

«1. Os Estados-Membros tomarão, de acordo com as disposições legislativas, regulamentares e administrativas nacionais, as medidas necessárias para:

— se assegurar da realidade e da regularidade das operações financiadas pelo Fundo;

— evitar e proceder judicialmente relativamente às irregularidades;

— recuperar as importâncias perdidas após as irregularidades ou negligências.

...

2. Na falta de recuperação total, as consequências financeiras das irregularidades ou das negligências são suportadas pela Comunidade, excepto as que resultem de irregularidades ou de negligências atribuíveis às administrações ou organismos dos Estados-Membros.

As importâncias recuperadas são pagas aos serviços ou organismos pagadores e inscritos por estes nas despesas financiadas pelo Fundo.

...»

6. O artigo 14.° do Regulamento (CEE) n.° 3887/92 da Comissão, de 23 de Dezembro de 1992, que estabelece as normas de execução do sistema integrado de gestão e de controlo relativo a determinados regimes de ajudas comunitários [13], diz respeito ao reembolso de ajudas indevidamente pagas. O artigo 14.°, n.° 2, dispõe o seguinte:

«Todavia, os Estados-Membros podem decidir, em vez do reembolso, deduzir os montantes acima referidos do primeiro adiantamento ou do primeiro pagamento ao agricultor em causa subsequente à data da decisão sobre o reembolso. Não são aplicados juros depois de o beneficiário ser informado do pagamento indevido.»

13 — JO L 391, p. 36. Este regulamento é aplicável desde 1 de Fevereiro de 1993 e foi adoptado com base no Regulamento (CEE) n.° 3508/92 do Conselho, de 27 de Novembro de 1992, que estabelece um sistema integrado de gestão e de controlo relativo a determinados regimes de ajudas comunitários (JO L 355, p. 1), que se aplica, designadamente, ao regime de ajudas estabelecido pelo regulamento.

ii) *O direito dinamarquês*

7. Em conformidade com os princípios gerais do direito dinamarquês, as autoridades públicas podem cobrar as dívidas fiscais que lhes são devidas pelos beneficiários de ajudas públicas das três maneiras seguintes. Em primeiro lugar, a entidade pública, à semelhança de qualquer credor, pode requerer a penhora dos montantes das ajudas devidas ao seu devedor, e, em caso de oposição deste, o caso pode ser submetido à apreciação do órgão jurisdicional competente. Aplicam-se as regras normais de graduação de créditos. A ajuda será paga directamente ao beneficiário da penhora.

8. Em segundo lugar, o devedor pode ceder voluntariamente aos seus credores, inclusivamente à administração pública, os seus títulos de crédito actuais ou futuros. No caso de cessão a vários credores, aplicam-se as regras da graduação. No caso de cessão a um credor privado, este poderá reclamar a ajuda em causa directamente à entidade pública responsável.

9. Finalmente, o método em questão neste processo é o da compensação relativamente a dívidas cujo montante foi pago. Deve existir reciprocidade entre os créditos, ou seja, o credor de um crédito deve ser credor de outro. Os diferentes organismos do Estado dinamarquês devem ser considerados para este efeito como uma entidade [14]. Deste modo, por exemplo, as dívidas à administração fiscal podem ser normalmente compensadas com os créditos da mesma pessoa sobre outros ministérios.

10. No entanto, em certos casos, a compensação é excluída com base em considerações de interesse social e geral [15]. Não se costuma compensar dívidas a particulares a título do direito de propriedade (por exemplo, para o fornecimento de bens e serviços, ou resultante de contratos) com outras dívidas, tais como as dívidas fiscais [16]. Além disso, parece que a prática do Estado dinamarquês em matéria de ajudas económicas tem variado. Em determinados domínios, no passado, não houve compensação relativamente a subvenções para a execução de projectos específicos, porque, caso contrário, o projecto poderia não ser realizado na totalidade. A Lei n.° 284, de 27 de Abril de 1984, prevê, em certos casos específicos, a compensação de montantes não superiores a 20% dessas subvenções, embora isto não pareça afectar o direito geral do Estado de compensar a totalidade do montante. As subvenções que dependem do Ministério da Agricultura e que estão sujeitas, na prática, a esta forma limitada de compensação, incluem as ajudas para o desenvolvimento de produtos agrícolas e da pesca, tanto para projectos no sector

14 — Esta afirmação, que figura no despacho de reenvio, é contestada por B. Jensen que se baseia na distinção entre o Estado e as autoridades regionais e locais. Cabe ao órgão jurisdicional nacional resolver qualquer questão litigiosa relativa à interpretação da legislação nacional.

15 — A compensação não é possível relativamente a pagamentos necessários para satisfazer as necessidades essenciais, tais como os salários, as pensões e as ajudas sociais.

16 — Circular n.° 186 de 22 de Novembro de 1983 do ministro da Justiça.

primário da agricultura como para projectos de manufacturação desses produtos. Parece que a compensação nunca tem lugar relativamente a subvenções que não entrem no âmbito de aplicação da Lei n.° 284, já referida.

11. A cessão de um crédito não afecta, normalmente, o direito de compensação. Quando um credor cede um crédito a um terceiro, o devedor pode ainda pedir a compensação da sua dívida com uma quantia que lhe é devida pelo primeiro credor, excepto se esta última dívida surgir depois de o devedor ter tido conhecimento da cessão ou depois de poder ter tido conhecimento da mesma. Se, no momento em que o devedor teve ou deveria ter tido conhecimento da cessão, a dívida cedida não estiver vencida, o devedor pode sempre pedir a compensação com o montante que lhe é devido pelo primeiro credor, na condição de que a última dívida se vencer, o mais tardar, no mesmo dia em que a dívida foi cedida [17].

iii) *Os factos*

12. Parece que, no passado, o Estado dinamarquês procedeu frequentemente à compensação das ajudas agrícolas com dívidas fiscais devidas por agricultores e outros. A Direcção-Geral para os Assuntos Europeus do Ministério da Agricultura dinamarquês, organismo nacional responsável pelo pagamento das ajudas compensatórias, pediu, em Julho de 1992, o parecer da Direcção-Geral da Agricultura da Comissão Europeia sobre esta prática, à luz do Regulamento n.° 615/92. A direcção-geral respondeu, por carta datada de 12 de Novembro de 1992, que, se o direito nacional permite essa compensação, não haveria nenhuma violação do direito comunitário, desde que o processo fosse aplicado de modo neutro, sem discriminação entre as dívidas resultantes do direito comunitário e as dívidas resultantes do direito nacional, e que a compensação não tornasse impossível o sistema de pagamentos comunitários. A carta precisava que o artigo 2.°, n.° 2, do Regulamento n.° 615/92 e o artigo 15.°, n.° 3, do regulamento proíbem apenas as deduções de despesas administrativas, ou por outros motivos, dos montantes devidos aos produtores. Todavia, em 7 de Outubro de 1994, depois de o Serviço Jurídico da Comissão apreciar a questão, a Direcção-Geral da Agricultura informou o Ministério da Agricultura dinamarquês de uma inversão relativamente à sua «posição provisória» anterior. O Serviço Jurídico da Comissão considerou que a compensação de outras dívidas com os montantes devidos nos termos do regulamento não era possível, devido à exigência contida no artigo 15.°, n.° 3, que estabelece que as ajudas sejam pagas integralmente. Além disso, este serviço entendia que o sistema de compensação afectaria a eficácia do regime, uma vez que os Estados-Membros teriam a possibilidade de cobrar dívidas fiscais aos produtores sem seguirem os processos normais de cobrança, o que não era possível segundo o anterior regime de apoio dos preços [18]. O Estado dinamarquês desistiu então desta prática, contestando embora a fundamentação da posição da Comissão.

17 — Artigo 28.° da Lei n.° 669, de 23 de Setembro de 1986.

18 — Memorando de 27 de Abril de 1994 do Serviço Jurídico da Comissão ao director-geral da Agricultura da Comissão.

13. O presente litígio diz respeito a um caso de simples compensação e a um caso de compensação depois de uma cessão, tendo as duas operações ocorrido em 1993, antes da mudança de política por parte da Comissão e do Estado dinamarquês. Os montantes das ajudas devidas a B. Jensen no fim de 1993 (33 563 DKR) foram compensados com dívidas de IVA vencidas, cujo montante era superior ao da ajuda. Parece que a ajuda teria sido utilizada para pagar uma parte da totalidade das dívidas de B. Jensen, inclusivamente as dívidas fiscais, no quadro de um acordo com os seus credores, e que a compensação teve como consequência a redução significativa dos seus pagamentos aos outros credores.

14. A Korn-og Foderstofkompagniet A/S (a seguir «KFK»), uma sociedade de fornecimentos a agricultores, por seu lado, na Primavera de 1993, aceitou a cessão, pelo agricultor Jens Stenholt, do montante que lhe seria devido a título de ajuda no fim da campanha (45 574 DKR), com vista ao pagamento de determinados fornecimentos. A administração dinamarquesa, todavia, pôde compensar esse montante com as dívidas de J. Stenholt para com o Estado dinamarquês, através de um empréstimo de conversão de dívida de 1984, quando o total das suas dívidas tanto a credores públicos como privados tinha sido reduzido no quadro de um processo semelhante ao da falência.

15. Tanto B. Jensen como a KFK intentaram acções perante o Østre Landsret (a seguir «órgão jurisdicional nacional») a fim de lhes serem pagas as ajudas em questão pela Direcção-Geral dos Assuntos Europeus do Ministério da Agricultura (a seguir «ministério»). O órgão jurisdicional nacional decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões, com vista a uma decisão prejudicial nos termos do artigo 177.° do Tratado que institui a Comunidade Europeia:

«1) O direito comunitário opõe-se de forma geral a que um Estado-Membro proceda à compensação de uma importância de que é credor um beneficiário nos termos de um acto jurídico comunitário com um débito do qual é credor um Estado-Membro?

2) a) Tem importância, para responder à questão 1, o facto de o montante da ajuda nos termos do direito comunitário ser desembolsado antecipadamente pelo Estado-Membro, que só tem direito ao reembolso da ajuda paga no caso de serem cumpridas as normas de direito comunitário relativas ao pagamento e que deve ainda suportar as despesas relacionadas com a gestão do regime de ajudas?

b) Tem importância, para responder à questão 1, o facto de nos termos das normas do Estado-Membro relativas à compensação ser condição para proceder à compensação que exista reciprocidade entre o devedor no que se refere ao crédito principal e o credor no que se refere ao crédito a compensar?

c) Tem importância, para responder à questão 1, o facto de a prática do Estado-Membro relativamente a algumas subvenções para actividades económicas e para o ambiente estar estabelecida de modo a que apenas pode haver lugar a compensação até 20% dessas subvenções estatais?

d) Tem importância, para responder à questão 1, saber qual o fundamento jurídico da dívida ao Estado que se pretende compensar?

Em especial, pretende-se que seja respondido se o Estado-Membro tem uma maior possibilidade de proceder à compensação no caso de a importância que se pretende compensar ou uma parte dela constituir uma parte dos recursos próprios da Comunidade.

3) No caso das questões 1 e 2 a) a 2 d) serem respondidas no sentido de que a compensação é de modo geral possível ou possível sob determinadas condições, deve o artigo 15.°, n.° 3, do Regulamento n.° 1765/92 do Conselho ser interpretado no sentido de que um Estado-Membro não pode impor a um organismo nacional de intervenção que proceda à compensação relativamente a um beneficiário à compensação com créditos do Estado que noutras circunstâncias podiam ser utilizados para compensação.

4) O artigo 10.°, n.° 1, do Regulamento n.° 1765/92 do Conselho deve ser interpretado no sentido de que os pagamentos compensatórios aí referidos devem ser pagos logo que o organismo de intervenção tenha concluído o processo relativo ao pedido do beneficiário, ou pode o pagamento aguardar diligências no sentido de saber se o Estado tem créditos sobre o beneficiário que pretenda compensar, independentemente de o pagamento dever ser efectuado o mais tardar até 31 de Dezembro do ano em questão?»

III — Observações

16. Apresentaram observações escritas B. Jensen, o ministério, o Reino da Dinamarca, a Irlanda, a República da Finlândia, o Reino da Suécia, o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte e a Comissão. Apresentaram observações orais B. Jensen, a KFK, o ministério, o Reino da Dinamarca, a República Helénica, a República Francesa, a Irlanda, a República da Finlândia e a Comissão.

17. De um modo geral, todos os Estados-Membros que intervieram, bem como o ministério, pronunciaram-se a favor da possibilidade de compensação entre os pagamentos compensatórios, nos termos do regulamento, e as dívidas fiscais; os argumentos invocados são muito semelhantes, apesar de nem todas as questões apresentadas pelo órgão jurisdicional nacional serem objecto de

comentários. Por conseguinte, não pretendemos distinguir entre os argumentos atribuídos a cada um a respeito da primeira e da terceira questão. Referir-me-ei a eles, simplesmente, como Estados-Membros. Embora não deseje excluir, em todas as circunstâncias, a possibilidade de compensação entre as ajudas comunitárias, pela administração de um Estado-Membro, e as dívidas fiscais nacionais, a Comissão bem como B. Jensen e a KFK sustentam que a compensação é proibida relativamente às ajudas concedidas nos termos do regulamento. Portanto, há que resumir os argumentos avançados relativamente a cada uma das questões apresentadas pelo órgão jurisdicional nacional com base nestas duas teses. Uma vez que as observações suscitam argumentos relacionados com o problema geral da compensação visado na primeira questão, e o problema mais específico de interpretação jurídica da terceira questão, propomos que estas duas questões sejam analisadas em conjunto.

Primeira e segunda questões

18. B. Jensen, a KFK e a Comissão sustentam que o artigo 15.°, n.° 3, do regulamento contém uma proibição manifesta da compensação. A compensação e, desse modo, o pagamento de uma dívida reconvencional, não pode ser considerada equivalente ao pagamento se os montantes em causa não forem recebidos. A Comissão sustenta que o agricultor deveria receber o dinheiro tal como se este tivesse vendido a sua produção. O agricultor deve poder escolher no que se refere às suas despesas, não lhe devendo ser unilateralmente imposto um modo específico de utilização das suas despesas. Tanto B. Jensen como a Comissão baseiam-se nos objectivos do regulamento, resumidos imediatamente abaixo, para reforçar esta interpretação do artigo 15.°, n.° 3. A Comissão declara que esta disposição não prejudica o processo de cessão nem a tributação e a cobrança de impostos, desde que esta não constitua uma discriminação, nem destrua a organização comum de mercado. Em resposta a uma questão apresentada na audiência, a Comissão declarou que o artigo 15.°, n.° 3, do regulamento não excluiria a compensação da ajuda com os montantes devidos por um agricultor nos termos do direito comunitário, como confirma a jurisprudência do Tribunal.

19. B. Jensen sustenta que, independentemente do facto de a reciprocidade entre as dívidas em causa ser exigida pelo direito comunitário ou apenas pelo direito dinamarquês, esta condição não está preenchida no presente caso. O regime de ajudas estabelecido pelo regulamento é regido, financiado e controlado pela Comunidade. B. Jensen e a KFK afirmam que o regime de ajudas é gerido apenas pelos Estados-Membros e que esse regime deve ajudar os beneficiários abrangidos [19]. Deste modo, não é significativo que a competência do Estado-Membro seja descrita como a competência de um agente ou intermediário, uma vez que, na realidade, a ajuda é devida por um terceiro, isto é, a Comunidade. B. Jensen e a KFK argumentam que a compensação pelo Estado deve ser sempre proibida, porque não se deveria permitir a um Estado-Membro

19 — Acórdão de 14 de Julho de 1994, Unaprol (C-186/93, Colect., p. I-3615).

explorar, de modo unilateral, a sua posição como distribuidor da ajuda, sem qualquer modo de controlo judiciário [20]. Caso contrário, um Estado-Membro estaria numa posição privilegiada relativamente a outros credores. Esta posição foi retomada pela Comissão quando da audiência. B. Jensen declara que o objectivo da reforma agrícola não era conferir aos Estados-Membros uma nova facilidade em matéria de cobrança do imposto. Além disso, a KFK afirma que a distribuição da ajuda por um organismo do próprio Estado, e não por um organismo independente designado para esse efeito, não foi imposta pelo Regulamento n.° 729/70, mas deixada ao critério dos Estados-Membros.

20. A Comissão declara que não há qualquer obstáculo geral, em direito comunitário, à tributação ou cobrança de impostos nacionais no sector agrícola, dadas as ligações estreitas entre o sector agrícola e a economia, desde que a estrutura do mercado ou o funcionamento dos mecanismos de mercado estabelecidos pelas organizações comuns não seja afectado [21]. Segundo a Comissão, não há regras comunitárias relativas à compensação entre as ajudas comunitárias e as dívidas fiscais nacionais, apesar de o artigo 14.° do Regulamento n.° 3887/92, bem como os acórdãos do Tribunal DEKA/Comunidade Económica Europeia [22] e Continental Irish Meat [23] permitirem a compensação no caso de as dívidas recíprocas em questão serem fundadas no direito comunitário. A Comissão acrescenta que as normas nacionais neutras de compensação deveriam aplicar-se normalmente na falta de normas comunitárias. Apesar de B. Jensen sugerir que a disposição legislativa expressa de compensação contida no artigo 14.°, n.° 2, do Regulamento n.° 3896/92 a excluir em todas as outras circunstâncias, a Comissão afirma que esta disposição não é pertinente no que diz respeito a outras situações.

21. Todavia, B. Jensen, a KFK e a Comissão sustentam que a aplicação das normas nacionais de compensação ao presente processo constituiria um obstáculo ao cumprimento do objectivo do regulamento, que é o de contribuir directamente para os rendimentos dos agricultores e de compensar as perdas resultantes da redução progressiva das garantias de preço e das restituições à exportação. A ajuda é parte integrante da base de créditos das empresas agrícolas. Esta base seria prejudicada se se reduzisse o seu *cash-flow*, enquanto o anterior sistema de intervenção, pelo seu carácter indirecto, não se prestava à utilização da compensação pelo Estado. A KFK sublinha que uma hipoteca apenas sobre a colheita não oferece garantia suficiente, devido à redução dos preços gerados pelas reformas agrícolas, e sustenta que os agricultores deveriam escolher os credores aos quais oferecem uma garantia. B. Jensen e a Comissão também salientam que a penhora das dívidas seria possível e sustentam que este procedimento é mais transparente e aberto a todos os credores.

22. Os Estados-Membros sustentam que o artigo 15.°, n.° 3, do regulamento não é

20 — Acórdão de 11 de Outubro de 1990, Itália/Comissão (C-34/89, Colect., p. I-3603).

21 — Artigo 39.°, n.° 2, alínea c), do Tratado.

22 — Acórdão de 1 de Março de 1983 (250/78, Recueil, p. 421).

23 — Acórdão de 15 de Outubro de 1985 (125/84, Recueil, p. 3441).

suficientemente preciso para estabelecer a proibição da compensação entre as dívidas fiscais e as ajudas. Não existe nada nos considerandos do regulamento que sugira essa intenção legislativa. Existem alterações da fórmula utilizada no artigo 15.°, n.° 3, noutros textos legislativos, como por exemplo no artigo 2.°, n.° 2 do Regulamento n.° 615/92 e no artigo 7.°, n.° 2 do Regulamento (CEE) n.° 84/93 da Comissão, de 19 de Janeiro de 1993, relativo à ajuda específica a conceder aos produtores no sector do tabaco em rama [24]. A interpretação «linguística» deste artigo pela Comissão conduziria a uma incerteza jurídica e nunca se saberia claramente, num dado caso, se a operação de compensação poderia comprometer os objectivos mais amplos do regime de ajudas.

23. Os Estados-Membros sustentam que a compensação resulta no pagamento integral da ajuda ao agricultor em causa: na medida em que a sua dívida é reduzida pela totalidade desse montante, isto enriquece-o. O pagamento pode ser efectuado de uma outra maneira que não seja a da emissão de um cheque ou uma outra transacção bancária. Deste modo, a compensação tem efeitos neutros. Na realidade, o artigo 15.°, n.° 3, do regulamento destina-se a proibir os Estados-Membros de deduzir da ajuda o pagamento de encargos administrativos que não são financiados pela Comunidade, ou de impostos específicos, que não fazem parte dos impostos de aplicação geral. A comunicação da Comissão que acompanhava a proposta de regulamento é referida como fundamento desta tese [25].

24. Os Estados-Membros sustentam que, na falta de regras comunitárias, continuam a aplicar-se as regras nacionais, desde que não sejam discriminatórias nem comprometam a organização comum do mercado [26]. A jurisprudência do Tribunal admite a possibilidade de compensação [27], e a sua aplicação, nas circunstâncias do caso em apreço, não difere, em princípio, da compensação com as ajudas comunitárias indevidamente pagas, nos termos do artigo 14.°, n.° 2, do Regulamento n.° 3887/92. Nesta disposição, a compensação prevista aplica-se tanto aos regimes financiados integralmente pela Comunidade como aos regimes que são financiados conjuntamente pela Comunidade e pelos Estados-Membros. A possibilidade, que existe em todos os sistemas jurídicos dos Estados-Membros, de compensar ou aplicar procedimentos semelhantes de cobrança de dívidas deveria considerar-se como fonte de um princípio geral do direito comunitário nesse sentido. À luz do princípio da subsidiariedade, a aplicação de uma norma nacional em vigor teria de ser excluída expressamente.

25. As consequências das reformas agrícolas na cobrança de dívidas ainda não foram dis-

24 — JO L 12, p. 5.

25 — COM(91) 379 final, de 18 de Outubro de 1991, *Reforma da política agrícola comum*.

26 — Acórdãos de 16 de Dezembro de 1976, Rewe (33/76, Colect., p. 813) e Comet (45/76, Recueil, 1979, p. 2043, Colect., p. 835); acórdão de 9 de Dezembro de 1993, San Giorgio (199/82, Colect., p. 3595).

27 — Acórdão DEKA/Comunidade Económica Europeia, já referido na nota 22.

cutidas pelo legislador comunitário, de modo que os seus objectivos não podem ser invocados para impedir a compensação. As reformas visam a aproximação aos preços do mercado mundial, mais do que a garantia de um determinado pagamento específico aos agricultores individuais, ou a sua protecção relativamente aos credores. Os agricultores não podem furtar-se à aplicação da lei geral dos Estados-Membros [28], e a união estreita entre o sector agrícola e o resto da economia pode afectar os objectivos da política agrícola comum em conformidade com as condições económicas locais, incluindo os níveis de carga fiscal [29].

26. Antes das reformas, nada impedia os operadores, como a KFK, de proceder à compensação de dívidas dos produtores no anterior sistema de ajudas agrícolas indirectas, e nada parece impedir a operação de compensação por operadores privados, tais como bancos, no novo regime. Além disso, o sistema de apoio dos preços permitia a compensação entre as entidades públicas e os operadores. Em qualquer caso, um novo sistema pode originar novas consequências para os beneficiários, quando é gerido no quadro do direito nacional. Se fosse excluída a compensação pela administração fiscal dos Estados-Membros, haveria uma discriminação injustificada e uma vantagem concorrencial a favor dos agricultores que não pagam os seus impostos, em detrimento do erário público e de outras categorias de contribuintes, como os assalariados e os agricultores que pagam regularmente os seus impostos. Além disso, os credores privados, como a KFK, que não são sequer os destinatários previstos pela ajuda, beneficiariam igualmente deste privilégio. Isto seria especialmente desadequado, uma vez que o Estado, ao contrário de um credor privado, não está em posição de escolher os seus devedores. A cobrança de impostos é uma função fundamental do Estado, e as exigências imperativas dos controlos fiscais são reconhecidas pelo direito comunitário [30]. Uma boa situação económica e fiscal dos Estados-Membros é do interesse da Comunidade. Além disso, não é razoável obrigar um credor solvente a pagar ao seu devedor insolvente.

27. Os Estados-Membros salientam a importância potencial do presente caso para outras formas de cobrança de dívidas, tais como a penhora. Sustentam que a lógica dos argumentos da Comissão conduziria à condenação de todas as formas de penhora de ajudas, mesmo por particulares, e se aplicaria à compensação a favor da Comunidade, que já foi expressamente aprovada pelo Tribunal. A exclusão de qualquer possibilidade de penhora de uma ajuda com o objectivo de cobrar uma dívida poderia tornar mais difícil a obtenção de crédito pelos agricultores. Pelo contrário, a aceitação de outras formas de cobrança de dívidas, como a penhora, demonstraria as vantagens da compensação, que é mais eficaz e não tem qualquer encargo adicional para os agricultores afectados. A preferência da Comissão pelos procedimentos de cobrança judicial interferiria no

28 — Acórdão de 26 de Outubro de 1983, Samvirkende danske Landboforeninger (297/82, Recueil, p. 3299).

29 — Artigo 39.°, n.° 2, alínea c), do Tratado; acórdão de 10 de Março de 1981, Irish Creamery Milk Suppliers Association e o. (36/80 e 71/80, Recueil, p. 735).

30 — Acórdão de 20 de Fevereiro de 1979, Rewe-Zentral, dito «Cassis de Dijon» (120/78, Recueil, p. 649).

equilíbrio entre os direitos dos devedores e os direitos dos credores estabelecidos pelos sistemas legais dos diferentes Estados-Membros.

Segunda questão, alínea a)

28. Quanto à segunda questão, alínea a), B. Jensen sustenta que é irrelevante que os Estados-Membros adiantem os montantes necessários para o pagamento das ajudas através dos seus próprios recursos, uma vez que têm direito ao reembolso integral por parte da Comunidade. A alteração do processo de pagamento, em 1988 (que veio substituir o antigo sistema de pagamento adiantado pela Comunidade aos Estados-Membros) [31], não pode ter modificado a natureza da relação de intermediário entre os Estados-Membros e a Comunidade. O facto de os Estados-Membros apenas poderem pedir o reembolso no caso de a ajuda ter sido paga em conformidade com as regras comunitárias não é de todo incompatível com essa relação de intermediário. A Comissão sustentou, na audiência, que o princípio de reciprocidade não era, por si só, um obstáculo à compensação, porque o Estado-Membro agia por conta própria no momento da distribuição da ajuda [32].

29. O ministério, o Reino da Dinamarca e do Reino da Finlândia sustentam que as dívidas em questão são devidas, reciprocamente, pelo e ao Estado dinamarquês. O mecanismo de pagamento, o facto de o Estado-Membro suportar os encargos administrativos e de ser o único responsável por esta despesa perante a Comunidade indicam que o ministério é devedor do agricultor no que se refere à ajuda. A obrigação de pagamento da ajuda é imposta directamente aos Estados-Membros, de modo que o beneficiário não pode pedir a ajuda directamente à Comunidade [33].

30. Em resposta à segunda questão, alínea b), B. Jensen afirma que o princípio geral da igualdade exige que a reciprocidade das dívidas seja uma condição para que o direito comunitário admita a possibilidade de compensação. O Tribunal não pode interpretar as regras dinamarquesas sobre esta questão, mas deveria examinar em que qualidade age o ministério quando gere os regimes de ajudas comunitárias. A compensação resultaria numa desigualdade inaceitável entre os Estados-Membros pelo facto de existirem práticas divergentes.

31. O ministério concorda que o Tribunal só deve pronunciar-se sobre a questão de saber se os montantes das ajudas são devidos aos agricultores pelo Estado-Membro, agindo nessa qualidade (mas é a favor de uma resposta positiva), e que as questões posteriores de direito nacional, por exemplo, a respeito da questão de saber se o Estado constitui

31 — V. a nota 12.

32 — Acórdão de 18 de Outubro de 1984, Eurico (109/83, Recueil, p. 3581).

33 — Acórdãos Unaprol, já referido na nota 19, e Eurico, já referido na nota anterior.

uma entidade jurídica única, devem ser deixadas à apreciação do órgão jurisdicional nacional. O Reino Unido defende, por seu lado, que a reciprocidade é uma condição geral aplicável à operação de compensação, no contexto do direito comunitário, mas que essa reciprocidade existe no quadro presente, uma vez que as administrações nacionais não agem por conta da Comunidade [34] e que o direito nacional deveria conservar uma ampla margem de apreciação [35].

32. Quanto à segunda questão, alínea c), B. Jensen e a Comissão sustentam que a aplicação da compensação às ajudas agrícolas directas é discriminatória, e portanto ilegal [36], porque as subvenções nacionais equivalentes ou são excluídas da compensação, ou apenas são sujeitas a compensação em cerca de 20% do seu montante total. A Comissão acrescenta que a maneira amplamente discricionária de aplicação da compensação conduziria a um risco de permanente discriminação. A título subsidiário, B. Jensen entende que os pagamentos das ajudas deveriam ser considerados como relevando do direito de propriedade, de modo a não poderem ser compensados com as dívidas fiscais.

33. O ministério sustenta que, embora seja da competência do órgão jurisdicional nacional comparar as ajudas agrícolas comunitárias com as subvenções nacionais, estas não são equivalentes e, por conseguinte, não existe discriminação ilícita no direito dinamarquês.

34. B. Jensen propõe que o Tribunal, em resposta à segunda questão, alínea d), declare que no direito comunitário nada indica que os Estados-Membros devam utilizar técnicas de cobrança proibidas noutros domínios, no que se refere às dívidas fiscais que contribuem para os recursos próprios da Comunidade. Em todo o caso, apenas 1,4% das receitas do IVA fazem parte dos recursos da Comunidade.

35. O ministério entende que, se a compensação entre as dívidas fiscais e as ajudas agrícolas comunitárias não for, em geral, autorizada, esta deveria ser possível, pelo menos, quanto aos impostos que contribuem para os recursos próprios da Comunidade. O ministério salienta também que o Regulamento (CEE, Euratom) n.° 1552/89 do Conselho, de 29 de Maio de 1989, relativo à aplicação da Decisão 88/376/CEE, Euratom relativa ao sistema de recursos próprios das Comunidades [37], dispõe que os Estados-Membros colocarão todos os meios disponíveis ao seu alcance para cobrar os impostos em causa.

34 — V. acórdãos Eurico, já referido na nota 32, e Continental Irish Meat, já referido na nota 23.

35 — Acórdão Unaprol, já referido na nota 19.

36 — Acórdão de 6 de Maio de 1982, BayWa e o. (146/81, 192/81 e 193/81, Recueil, p. 1503).

37 — JO L 155, p. 1.

Quarta questão

36. B. Jensen sustenta que, depois do exame de um pedido de ajuda, é contrário ao artigo 10.°, n.° 1, do regulamento atrasar o pagamento, mesmo até a uma data anterior ao prazo fixado nesta disposição, para permitir um controlo suplementar de eventuais dívidas fiscais. Este atraso serve os interesses unilaterais dos Estados-Membros e é incompatível com a exigência do artigo 4.°, n.° 2, do Regulamento n.° 729/70, segundo o qual os Estados-Membros devem assegurar que esses créditos sejam utilizados sem atraso e exclusivamente para os fins previstos. Além disso, esses atrasos conduzem a uma desigualdade de tratamento, porque variam consoante os diferentes Estados-Membros [38]. B. Jensen pede ao ministério juros a partir da data do fim do exame do seu pedido de ajuda. A Comissão, por seu lado, entende que, no caso em apreço, o artigo 10.°, n.° 1, do regulamento não é pertinente, independentemente do artigo 15.°, n.° 3.

37. O ministério observa que o regulamento não contém regras especiais sobre a análise dos pedidos e que os Estados-Membros têm uma ampla margem de apreciação relativamente ao modo como gerem o pagamento das ajudas [39], desde que o prazo seja respeitado. É da competência do órgão jurisdicional nacional determinar se a análise do pedido foi rápida. Tanto a Irlanda como o Reino Unido entendem que o pagamento deveria ser efectuado dentro de um prazo razoável, após o exame final do pedido de ajuda, sob reserva da observância do prazo fixado no artigo 10.°, n.° 1.

38 — Acórdão de 21 de Setembro de 1983, Deutsche Milchkontor e o. (205/82 a 215/82, Recueil, p. 2633).

39 — Acórdão Unaprol, já referido na nota 19.

IV — Análise

38. As três primeiras questões apresentadas pelo órgão jurisdicional nacional dizem todas respeito à questão de saber se existem obstáculos à aplicação das normas dinamarquesas em matéria de compensação nas circunstâncias do presente caso. O primeiro obstáculo visado seria a incompatibilidade da compensação com o direito comunitário em geral, tendo em conta factores como a qualidade em que o ministério age quando distribui as ajudas comunitárias. O segundo obstáculo decorreria especificamente da aplicação da regra dinamarquesa em matéria de reciprocidade, do modo discriminatório de operar a compensação e de a base legal da dívida fiscal ser paga por meio de compensação. O terceiro obstáculo consistiria na incompatibilidade da compensação com o artigo 15.°, n.° 3, do regulamento. Trataremos estas três questões em conjunto, mas analisaremos em primeiro lugar a terceira questão, relativa ao artigo 15.°, n.° 3, porque se alega que esta disposição proíbe expressamente a compensação; em seguida, analisaremos a primeira questão, mais geral, e, por fim, os pontos mais específicos da segunda questão. Depois, analisaremos a quarta questão, que diz

respeito às modalidades de aplicação da compensação, e à qual só convém responder se a compensação for possível.

Primeira, segunda e terceira questões

39. O texto do artigo 15.°, n.° 3, do regulamento, referido, em especial, pela Comissão, não menciona expressamente a compensação. O facto de creditar a ajuda ao beneficiário por meio de compensação, no montante correspondente, com uma dívida fiscal para com o Estado responsável pela concessão da ajuda, é claramente diferente da dedução de impostos ou taxas administrativas específicas, que são as únicas formas de dedução mencionadas na comunicação da Comissão que acompanha a sua proposta de regulamento. No entanto, a imposição de encargos especiais para compensar os custos administrativos nacionais não asseguraria um benefício de igual valor ao beneficiário, e seria claramente proibida pelo artigo 15.°, n.° 3. Em caso de compensação, o beneficiário recebe o montante integral da ajuda, embora não possa dispor totalmente da mesma. O mesmo se passa no caso da penhora de uma ajuda para pagar uma dívida, ou de qualquer outro processo de execução contra o beneficiário ou os seus bens, tanto antes como depois do pagamento. Isto resulta, como declarou o advogado-geral G. F. Mancini no processo DEKA/Comunidade Económica Europeia, do facto de «a pessoa sujeita a uma prestação em espécie oferecer aos seus credores um tipo de garantia geral representada pelo seu património... o devedor encontra-se numa posição de sujeição relativamente ao seu património» [40]. Ninguém duvidaria do facto de a ajuda ser integralmente paga se, após a sua transferência para o beneficiário, fizesse parte (talvez momentaneamente) dos seus bens, e fosse penhorada, contra a sua vontade, a favor de qualquer credor. A execução antes da transferência do dinheiro não difere muito, do ponto de vista do grau de liberdade do beneficiário, relativamente aos seus bens, de qualquer modo de execução posterior ao pagamento [41]. Além disso, não há nada que prove que o legislador comunitário, ao adoptar a disposição concisa que figura no artigo 15.°, n.° 3, tinha a intenção de limitar as diversas formas de cobrança de dívidas existentes no direito nacional. Portanto, podemos concluir que o artigo 15.°, n.° 3, do regulamento não obsta à compensação, ao abrigo da legislação nacional, entre as ajudas abrangidas pelo regulamento e dívidas anteriores ao Estado, se esta compensação for prevista pelo direito nacional e o beneficiário da ajuda receber o valor integral da ajuda.

40. Analisemos agora o ponto fundamental suscitado pela primeira questão, designadamente a questão de saber se a aplicação das regras nacionais sobre a compensação no contexto do regulamento é incompatível com o direito comunitário.

40 — Já referido na nota 22, p. 439 das conclusões.

41 — Quanto aos efeitos sobre os credores, v. n.^{os} 47 a 54 *infra*.

41. Uma das características fundamentais de uma organização comum de mercado consiste em privar os Estados-Membros do seu poder de regulamentar de modo unilateral o sector em causa. O Tribunal declarou, no processo Comissão/Alemanha [42], que, relativamente aos Estados-Membros, «a sua competência legislativa passa a ser residual e limita-se às situações não regulamentadas pela norma comunitária e aos casos em que esta lhes reconhece expressamente competência». Encontra-se um exemplo desta última situação no artigo 8.°, n.° 1, do Regulamento n.° 729/70, que dispõe que o controlo da execução das políticas comunitárias bem como a prevenção e controlo das irregularidades são regidos pelo direito nacional [43]. Na primeira situação, se o direito comunitário for omisso, aplicam-se regras nacionais processuais ou substantivas, para dar efeito aos direitos que têm origem na ordem jurídica comunitária [44]. Por outro lado, não há nada na organização comum de mercado que prive os Estados-Membros do seu direito geral de legislar relativamente aos aspectos autónomos da política nacional. O Tribunal decidiu, por exemplo, que a imposição de um imposto de consumo temporário sobre os produtos agrícolas ou de um imposto sobre a propriedade agrícola, em prossecução de uma política nacional de rendimentos destinada a repartir a carga fiscal, não é, em princípio, incompatível com o direito comunitário. A política agrícola comum não visa proteger os seus beneficiários dos efeitos das diversas políticas nacionais de aplicação geral [45]. O reconhecimento, pelo Tribunal, da competência dos Estados-Membros para prosseguir e proteger os seus interesses fiscais [46] pode, bem entendido, estar relacionado com o reconhecimento de um interesse comunitário próprio na eficácia fiscal dos Estados-Membros, não só porque o IVA e os direitos aduaneiros contribuem para os recursos próprios da Comunidade, ou porque a coordenação das políticas económicas dos Estados-Membros, incluindo o nível da dívida pública, é uma questão de interesse comum numa união económica e monetária em desenvolvimento [47], mas também, no fim de contas, porque o bom funcionamento da Comunidade depende da adequação dos mecanismos administrativos, judiciais e outros, geridos e financiados pelos Estados-Membros. Em nossa opinião, as regras nacionais relativas ao pagamento, à cobrança de dívidas fiscais, e a todas as outras questões conexas, incluindo os processos de execução ou de penhora, a graduação entre credores e, portanto, os direitos de compensação, entram no âmbito de aplicação deste princípio, desde que também sejam compatíveis com o direito comunitário.

42. Em todos estes casos, a aplicação das regras nacionais está sujeita a condições que, de uma maneira geral, visam assegurar a eficácia do direito comunitário. Por exemplo, no acórdão Deutsche Milchkontor e o., o Tribunal delimitou as condições aplicáveis às regras nacionais de cobrança das quantias

42 — Acórdão de 18 de Setembro de 1986 (48/85, Colect., p. 2549, n.° 12).

43 — Acórdão de 28 de Junho de 1977, Balkan-Import-Export (118/76, Colect., p. 423, n.° 5); acórdãos Deutsche Milchkontor e o., já referido na nota 38, n.° 2; Itália/Comissão, já referido na nota 20, n.° 9, e BayWa e o., já referido na nota 36, n.° 29.

44 — Acórdãos Rewe; Comet e San Giorgio, n.° 12; todos já referidos na nota 26.

45 — Acórdãos Irish Creamery Milk Suppliers Association e o., já referido na nota 29, n.° 13, e Samvirkende danske Landboforeninger, já referido na nota 28, n.° 8.

46 — V., igualmente, acórdãos Cassis de Dijon, já referido na nota 30 n.° 8, e de 15 de Maio de 1977, Futura Participations e Singer (C-250/95, Colect. p. I-2471, n.° 31), e, num contexto diferente, as nossas conclusões de 20 de Março de 1997 relativas ao acórdão de 18 de Dezembro de 1997, Molenheide e o. (C-268/94, C-340/95, C-401/95 e C-47/96, n.° 43).

47 — V. artigos 3.°-A, n.° 3, e 104.°-C do Tratado.

indevidamente pagas, expressamente visadas no artigo 8.°, n.° 1, do Regulamento n.° 729/70:

«Em primeiro lugar, a aplicação do direito nacional não deve afectar a competência nem a eficácia do direito comunitário. Seria este o caso se a aplicação do direito nacional impossibilitasse a recuperação dos montantes irregularmente concedidos... Em segundo lugar, a aplicação do direito nacional deve ser feita de modo não discriminatório em relação aos processos que visam resolver litígios do mesmo tipo, mas puramente nacionais» [48].

Quando o direito comunitário remete, implicitamente, para o quadro complementar de regras nacionais substantivas e processuais para garantir o exercício dos direitos que confere, estas regras estão igualmente sujeitas a condições, que designaremos por regras de «San Giorgio», que «podem ser menos favoráveis do que as que dizem respeito a reclamações semelhantes de natureza interna e não podem ser enquadradas de modo a tornar praticamente impossível o exercício dos direitos conferidos pela ordem jurídica comunitária» [49].

43. As regras nacionais independentes estão sujeitas a condições específicas, tendo em conta que não são imediata ou directamente necessárias para a aplicação do direito comunitário no contexto em causa. Em matéria de organização comum dos mercados agrícolas, essas regras nacionais seriam incompatíveis com o Tratado se «constituíssem um entrave ao funcionamento dos mecanismos utilizados pelas organizações em questão para atingir os seus objectivos» [50]. No caso de um imposto nacional, esse entrave poderia manifestar-se por um efeito ao nível dos preços, da oferta no mercado, da estrutura da produção agrícola ou das explorações [51].

44. A compensação, com base nas regras nacionais, entre as ajudas devidas aos agricultores, nos termos do regulamento, e as dívidas fiscais devidas por esses agricultores a um Estado-Membro enquadra-se, em parte, nas duas situações. A compensação é um procedimento previsto pelo direito dinamarquês que, assegurando o pagamento integral das ajudas comunitárias, o faz de um modo específico com o objectivo de garantir o cumprimento do objectivo nacional autónomo de cobrar os impostos. Remetemos para a análise subsequente das condições relativas a estes dois tipos de regras. Todavia, não nos parece que, num caso híbrido como

48 — Já referido na nota 38, n.° 22 e n.° 23. V., igualmente, acórdãos Balkan-Import-Export, já referido na nota 43, n.° 5; BayWa e o., já referido na nota 36, n.° 29, e Itália/Comissão, já referido na nota 20, n.° 9.

49 — Acórdão San Giorgio, já referido, n.° 12.

50 — Acórdão Irish Creamery Milk Suppliers Association e o., já referido na nota 29, n.° 15; v., igualmente, Samvirkende danske Landboforeninger, já referido na nota 28, n.° 11. O Tribunal não entendeu que a obrigação de pagar os impostos nacionais dos agricultores que recebem subvenções comunitárias era contrária à exigência do artigo 4.°, n.° 2, do Regulamento n.° 729/70, na sua versão aplicável na altura, no sentido que os Estados-Membros devem utilizar os fundos colocados à sua disposição pela Comissão «exclusivamente para os fins previstos».

51 — Acórdãos Irish Creamery Milk Suppliers Association e o., já referido na nota 29, n.° 22, e Samvirkende danske Landboforeninger, já referido na nota 28, n.os 14 a 16.

o presente, as condições formuladas de modo diferente, nos n.° 42 e 43 *supra*, conduzam a exigências substancialmente diferentes. As questões fundamentais consistem em saber se a aplicação da compensação impossibilita, de facto ou potencialmente, o exercício dos direitos decorrentes do regulamento ou se afecta, de qualquer outra maneira, o funcionamento do sistema estabelecido pelo regulamento, e se a compensação conduz a uma discriminação no que diz respeito ao exercício de direitos semelhantes decorrentes do direito nacional.

45. O Tribunal já indicou no acórdão DEKA/Comunidade Económica Europeia que, no caso de um comerciante insolvente, a compensação de créditos recíprocos ou conexos, pela Comunidade, pode ser, na prática, a única maneira de recuperar os montantes indevidamente pagos devidos à Comunidade [52]. O advogado-geral G. F. Mancini sugeriu, nas suas conclusões, que, para garantir a uniformidade na Comunidade, deve considerar-se que esse direito de compensação se baseia num princípio geral comum aos sistemas jurídicos dos Estados-Membros, e aplicado a créditos com base no direito comunitário [53]. Também é esse o raciocínio em que se baseia o acórdão [54]. O Tribunal salientou que as regras comunitárias sobre as restituições à produção e à exportação poderiam ocasionar não apenas créditos exigíveis por agentes económicos às entidades administrativas, mas também créditos sobre esses agentes, pelo reembolso de montantes indevidamente pagos de que podiam resultar créditos recíprocos ou mesmo conexos, entre essas entidades e esses agentes económicos, o que constitui objecto adequado de compensação [55].

46. No acórdão Continental Irish Meat [56], o Tribunal admitiu, sem objecção, a aplicação de regras nacionais de compensação respeitantes a montantes compensatórios devidos, respectivamente, pelo organismo e ao organismo de intervenção do Estado-Membro em causa. Podem fazer-se duas observações. Em primeiro lugar, a compensação é permitida por determinados regimes nos termos do artigo 14.°, n.° 2, do Regulamento n.° 3887/92. As ajudas indevidamente pagas podem ser deduzidas das ajudas que ainda não foram pagas. Em nossa opinião, esta disposição não exclui, *a contrario*, a aplicação da compensação noutros contextos. Isto resulta claramente da jurisprudência constante do Tribunal na matéria, mas também do contexto da disposição em causa. O artigo 14.° do Regulamento n.° 3887/92 visa, de modo geral, a cobrança de importâncias indevidamente pagas, e a compensação é permitida enquanto alternativa a outras formas de cobrança, Por isso, esta disposição não deveria ser interpretada no sentido de ser uma questão prévia em relação à questão das dívidas surgidas fora do contexto específico com o qual está relacionada. Em segundo lugar, se o direito comunitário permite a compensação, tanto directamente a favor da Comunidade como dos Estados-Membros, em casos em que as duas dívidas recíprocas surgem num contexto comunitário, o interesse da Comunidade relativamente à eficácia do controlo fiscal de um Estado-Membro impõe

52 — Já referido na nota 22, n.^{os} 13 e 14.

53 — P. 439 das suas conclusões.

54 — V. os n.^{os} 13 e 15. O n.° 15 refere-se expressamente a um princípio geral contra as cessões fraudulentas (ou abusivas) de créditos.

55 — N.° 13.

56 — Já referido na nota 23.

que a compensação de uma ajuda, nos termos do regulamento, com as dívidas fiscais devidas a um Estado-Membro, deve ser permitida segundo as regras nacionais, a menos que exista uma prova convincente de um efeito nocivo sobre o alcance e a eficácia do direito comunitário, inclusive sobre o alcance e a eficácia do regulamento. Não se deveria fazer distinção de princípio, em nossa opinião, na falta de uma indicação contrária evidente, entre uma dívida devida à entidade pública de um Estado-Membro encarregada da cobrança de fundos comunitários e outra entidade encarregada da cobrança de impostos, que permitisse à primeira, mas não à segunda, reter o pagamento por meio de compensação em pagamento de uma dívida reconhecida como já vencida. Caso contrário, inverter-se-ia o conteúdo das regras San Giorgio, exigindo do direito nacional um tratamento preferencial para as dívidas fundadas no direito comunitário.

47. Os objectivos do regulamento estão claramente relacionados com o funcionamento geral dos mercados agrícolas. Isto resulta não só dos considerandos referidos acima e do texto do artigo 13.° no sentido de que as intervenções definidas no regulamento são destinadas a estabilizar os mercados agrícolas, mas também da natureza do regime estabelecido pelo regulamento. Assim, uma vez que o regulamento visa indemnizar os agricultores pela descida dos preços, a indemnização não é calculada com base nos direitos de um agricultor em particular segundo o regime anterior, mas antes por referência à produtividade regional, o que pode favorecer ou desfavorecer certos agricultores [57]. O seu montante pode, de igual modo, variar em função das alterações dos mercados [58], enquanto um excesso de pedidos em relação à superfície que está na base do cálculo da indemnização conduzirá a uma redução proporcional da ajuda para todos os interessados e, eventualmente, a um aumento das superfícies de retiradas de terra não compensadas [59]. Assim, ao contrário do que sustentam B. Jensen e a KFK, o regulamento não visa proteger cada agricultor individual de uma diminuição dos rendimentos disponíveis. Além disso, o direito comunitário, em geral, não confere nenhum direito a essa protecção [60]. Aceitamos os argumentos dos Estados-Membros no sentido de que, no regime anterior, os agricultores estavam sujeitos, tanto directamente como indirectamente, às eventualidades dos procedimentos de compensação [61]. Os operadores podiam proceder à compensação dos preços que beneficiavam das ajudas devidas aos produtores e as dívidas desses produtores aos operadores. Além disso, o organismo de intervenção de cada Estado-Membro podia proceder a compensações entre as ajudas de apoio dos preços e os montantes devidos pelos operadores. Numa situação de insolvência, isto conduziria inevitavelmente a uma perda para os outros credores dos operadores, entre os quais poderiam figurar os agricultores a quem era devido o pagamento dos seus produtos [62].

48. Em nossa opinião, o simples facto de a compensação directa, pelo Estado, com as ajudas devidas aos agricultores ter sido

57 — Artigo 4.°, n.^{os} 1 e 2, do regulamento.

58 — Artigo 15.°, n.° 1, do regulamento.

59 — Artigo 2.°, n.° 6, do regulamento.

60 — V. o acórdão de 27 de Setembro de 1979, Eridania e Società italiana per l'industria degli Zuccheri (230/78, Recueil, p. 2749).

61 — V. a nota 25 *supra*.

62 — Isto poderia ter acontecido, por exemplo, nas circunstâncias do processo Continental Irish Meat, já referido na nota 23.

impossível no passado não exclui a sua aplicabilidade no presente. A verdadeira questão reside em saber se o novo sistema instituído pelo regulamento seria afectado pela compensação de modo a prejudicar o seu bom funcionamento.

49. Como já salientámos, o resultado da compensação é o de creditar ao agricultor o montante integral da ajuda em questão, embora a liberdade de dispor da ajuda conforme as suas conveniências seja limitada. Nisto, ele já está a ser favorecido em relação a outras formas de dedução que, em princípio, são permitidas pelo direito comunitário, como a cobrança de impostos que reduzem realmente o valor da ajuda ao agricultor [63]. A retenção na fonte dos montantes da ajuda para satisfazer dívidas fiscais existentes, de modo a garantir que o valor total da ajuda seja, apesar disso, creditado ao agricultor, tendo em conta o seu passivo bem como o seu rendimento disponível, não parece que afecte mais os objectivos da organização comum do mercado do que o pagamento directo do imposto.

50. Além disso, e não é surpreendente, ninguém contestou o direito geral dos credores de requerer a penhora ou outras formas de execução, ou a penhora judicial, contra a vontade do agricultor devedor. O critério de distinção não é, todavia, o grau de protecção do agricultor, cuja ajuda pode ser desviada em qualquer caso, mas o dos outros credores, pessoas que não são directamente abrangidas pelo âmbito de aplicação do regulamento. A Comunidade não tem um interesse directo em perturbar o equilíbrio previsto pelo direito nacional entre os direitos das diferentes categorias de credores.

51. O grau de protecção dos credores privados de um agricultor foi relacionado com o funcionamento do regulamento, afirmando, todavia, a necessidade de liquidez. Foi referido que o interesse dos bancos ou dos fornecedores que oferecem crédito aos agricultores é reduzido se a expectativa de executar judicialmente a ajuda, ou o seu direito formal à ajuda por meio de uma operação de cessão, forem ameaçados por uma compensação efectuada pelo Estado, em detrimento dos agricultores. Nada indica que a liquidez do agricultor, enquanto tal, faça parte dos interesses protegidos pelo regulamento. Esta depende de diversos factores estruturais, bem como dos níveis dos preços ou da ajuda que os agricultores recebem — factores como a sazonalidade, o nível das taxas de juro, o valor da terra, etc. Com franqueza, é difícil imaginar que a Comunidade procure contribuir para a liquidez dos agricultores permitindo-lhes atrasar ou não efectuar o pagamento de dívidas fiscais legítimas e devidas.

52. Em qualquer caso, a proibição da compensação pelo Estado de dívidas fiscais

63 — V., acórdãos Irish Creamery Milk Suppliers Association e o., já referido na nota 29, e Samvirkende danske Lanboforeninger, já referido na nota 28.

nacionais com ajudas, por motivos que também são válidos para a compensação por outras partes e para a penhora, poderia ter, no fim de contas, um efeito muito mais nocivo sobre as possibilidades de os agricultores obterem crédito, e sobre a sua liquidez, do que o recurso pelo Estado a qualquer outra forma de cobrança prevista pelo direito nacional.

53. A compensação só é importante nas situações de insolvência actual ou iminente. A sua aplicação a contas correntes recíprocas entre operadores económicos é uma prática habitual e incontroversa, porque é conveniente para ambas as partes. Por natureza, é improvável que um agricultor insolvente ou com dificuldades financeiras possa dispor pessoal e livremente dos montantes da ajuda. As diferentes formas de compensação e de cobrança existentes nos sistemas jurídicos dos Estados-Membros visam a gestão dos riscos suportados pelos credores devido à insolvência dos seus devedores [64]. A possibilidade de compensação oferece uma vantagem ao credor, na medida em que este encontra um equivalente, total ou parcial, a uma das suas dívidas para com o seu devedor, de que se pode prevalecer para reduzir o risco. Afirmou-se que o Estado não deveria ser autorizado a explorar o seu acesso privilegiado aos montantes da ajuda procedendo a compensações. Todavia, é da natureza da compensação — uma prática para a qual o Tribunal não encontra qualquer objecção em si mesma, noutros contextos — que um credor tenha a sorte de estar numa posição privilegiada relativamente a outros credores. É importante não ver este privilégio isoladamente em relação a outros que possam existir. Todas as formas de garantia dependem de um acesso privilegiado aos meios de cobrança da dívida em questão. Os outros credores podem ter organizado as suas operações de modo a terem um acesso igualmente privilegiado aos outros bens do agricultor. Estas operações podem incluir a garantia de que devem ao agricultor montantes de pagamentos de produtos que equivalham ao crédito concedido, retendo o direito sobre o equipamento fornecido ou garantindo uma hipoteca sobre as terras do agricultor, as colheitas ou outros bens desse agricultor. O argumento contrário a esse acesso privilegiado do Estado, ou de qualquer outro credor, baseia-se fundamentalmente na equidade, para com os outros credores, mais do que no bom funcionamento do regulamento. Reiteramos que, no direito comunitário, não existe uma necessidade evidente de perturbar o equilíbrio, realizado pelos diferentes sistemas jurídicos nacionais, dos direitos dos diferentes tipos de credores, com ou sem garantia. O mesmo se diga do estatuto, segundo as diferentes legislações nacionais, do direito à compensação e dos direitos decorrentes de acordos com os credores, tais como os que foram aparentemente concluídos por B. Jensen.

54. Também se avançou que a possibilidade de o agricultor garantir os créditos privados é reduzida se a compensação for utilizada pelo Estado em detrimento dos seus credores privados: o agricultor não pode, então,

64 — V., mais uma vez, o n.º 14 do acórdão DEKA/Comunidade Económica Europeia, já referido na nota 22, bem como as conclusões do advogado-geral G. F. Mancini no processo Irish Creamery Milk Suppliers Association, já referidas na nota 29, e a nossa referência a «liquidez insuficiente», no n.º 41 das nossas conclusões no processo Molenheide e o., já referidas na nota 46.

utilizar o benefício da ajuda como garantia para um credor à sua escolha. No entanto, um agricultor nunca poderia utilizar um montante de ajuda futuro para garantir um crédito das entidades fiscais que, como já dissemos, não podem evitar ser seu credor e, deste modo, não devem ser encorajados a conceder crédito. Tal como as autoridades públicas são os únicos organismos que seriam provavelmente obrigados, no interesse geral, a serem credores de qualquer agente económico (para os impostos, direitos aduaneiros ou outros direitos), elas são os organismos responsáveis, no interesse geral, pelo pagamento e pela distribuição das diferentes formas de ajudas e de subvenções (económicas, de segurança social, etc.) à maioria da população. O facto de o Estado ter acesso privilegiado a diferentes tipos de ajudas públicas, incluindo as que são financiadas pela Comunidade, não pode, portanto, ser isolado do facto de ser responsável pela cobrança de impostos e outros direitos, cujo destino último é o financiamento dessas ajudas, bem como os mecanismos de gestão das mesmas. Uma vez que as suas funções são muito diferentes, nenhum argumento válido foi avançado no sentido de explicar porque é que as vantagens, em matéria de gestão do risco resultantes das regras nacionais do direito comum, relativamente à cobrança das ajudas, deveriam ser recusadas ao Estado, cujo papel implica que seja simultaneamente credor e devedor, enquanto essas vantagens podem continuar a beneficiar credores que aceitam livremente o risco de adiantar créditos a operadores económicos que podem livremente celebrar contratos, tais como os agricultores.

55. Resulta igualmente do papel inevitável do Estado, como credor fiscal, que, na falta de compensação, os agricultores com dificuldades em pagar os seus impostos poderiam beneficiar deste crédito involuntário, emprestando com base no direito às ajudas nos termos do regulamento. Esse empréstimo resultaria inevitavelmente numa diminuição de receitas para o Estado. O Tribunal já teve ocasião de condenar as cessões, quando estas constituam uma fraude para os credores (neste caso, a própria Comunidade), no acórdão DEKA/Comunidade Económica Europeia [65].

56. Por fim, em resposta ao argumento segundo o qual o facto de permitir a compensação, no presente caso, resultaria em grandes diferenças de tratamento entre os diferentes sistemas jurídicos nacionais, causando perturbações no funcionamento da organização comum de mercado, diremos o seguinte. Se as disparidades revelarem comprometer a igualdade de tratamento entre os produtores dos diferentes Estados-Membros, falsear ou entravar o funcionamento do mercado comum, não é da competência do Tribunal excluir a aplicação de todas essas regras nacionais sobre cobrança de dívidas, mas cabe ao legislador comunitário adoptar as disposições necessárias para remediar essas disparidades [66].

57. Referimo-nos agora à segunda questão, alíneas a) a d), em que o órgão jurisdicional

65 — Já referido na nota 22, n.os 15 a 18.

66 — Acórdão Deutsche Milchkontor e o., já referido na nota 38, n.° 24.

nacional chama a atenção para determinados aspectos específicos das regras nacionais.

Segunda questão, alíneas a) e b)

58. As alíneas a) e b) da segunda questão visam ambas, de facto, a questão da reciprocidade das dívidas sujeitas a compensação. A segunda questão, alínea a), refere-se fundamentalmente ao facto de saber se a qualidade em que o Estado-Membro age quando concede ajudas nos termos do regulamento afecta, à luz do direito comunitário, o seu direito de compensação, previsto pelo direito nacional, com dívidas fiscais que lhe são devidas. A segunda questão, alínea b), incide sobre a regular pertinência do facto de as regras nacionais em matéria de compensação imporem uma exigência de reciprocidade. Não foi pedido ao Tribunal que definisse a qualidade em que age o organismo do Estado-Membro designado quando distribui os fundos comunitários sob a forma de ajudas.

59. O Tribunal indicou no acórdão DEKA/ /Comunidade Económica Europeia que, no direito comunitário [67], os «créditos recíprocos e mesmo conexos... são objecto adequado de compensação». Como indica a jurisprudência, a reciprocidade é exigida nos diferentes sistemas jurídicos nacionais que permitem a compensação, apesar desta exigência variar consideravelmente quanto aos detalhes. Em certos Estados-Membros, o Estado e os seus organismos não constituem uma entidade única para esse efeito. Na Irlanda, por exemplo, cada ministro do governo é um órgão distinto e isolado, de forma que um ministro não pode compensar um montante devido a outro ministro, contra um pagamento de que é credor. Uma condição prévia evidente para utilizar a compensação no presente caso é que, segundo a lei dinamarquesa, o ministério e a administração fiscal sejam considerados como uma só entidade para esse efeito, o que cabe ao órgão jurisdicional nacional verificar. O direito comunitário não determina o significado nem o alcance da reciprocidade ou do carácter mútuo exigidos para a aplicação das regras nacionais de compensação [68]. Em direito comunitário, a questão a examinar é mais geral e consiste em saber se a regra nacional afecta o alcance e a eficácia do direito comunitário, inclusivamente do regulamento.

60. No acórdão Unaprol [69], por exemplo, o Tribunal observou que o direito comunitário não regulava o direito a reter os juros rendidos pelas quantias detidas pelo organismo nacional de intervenção antes de serem pagas aos beneficiários das ajudas. Assim, a existência desse direito era uma questão de direito nacional, na condição de as disposi-

67 — Já referido na nota 22, n.° 13.

68 — A situação é diferente, bem entendido, se a compensação for efectuada directamente pela própria Comunidade, como no caso DEKA/Comunidade Económica Europeia, e, nesse caso, na falta de regras específicas, há que determinar os critérios comunitários, com fundamento nos princípios gerais comuns dos sistemas jurídicos dos Estados-Membros.

69 — Já referido na nota 19.

ções nacionais não comprometerem a aplicação uniforme nem a eficácia do direito comunitário [70]. Portanto, o Tribunal não precisou de classificar o organismo nacional nem como intermediário nem como proprietário das quantias em causa [71].

61. Já dissemos que os interesses dos beneficiários das ajudas não são prejudicados pela compensação, de modo a perturbar o bom funcionamento do regulamento, o cumprimento dos seus objectivos ou a violar as disposições do Regulamento n.º 729/70. Pelas mesmas razões, não se pode afirmar que a Comunidade tenha sofrido qualquer prejuízo por este facto.

62. Poderá ser útil, todavia, expor a nossa opinião relativamente à qualidade em que agem as autoridades designadas pelos Estados-Membros, à luz do direito comunitário, ao pagarem os montantes previstos pelo regulamento, para o caso de o Tribunal decidir que esta qualidade tem uma importância autónoma, ou para o caso de ser útil para a aplicação de regras nacionais pelo órgão jurisdicional nacional. Em nossa opinião, a relação dos Estados-Membros e dos seus organismos com a Comunidade [72], no presente contexto, não é muito diferente da que existe quando os Estados-Membros tomam medidas para cumprirem qualquer obrigação que lhes é imposta pelo direito comunitário, quer se trate da cobrança de IVA, da aplicação das regras comunitárias com efeito directo, ou da transposição de directivas. Os Estados-Membros agem por conta própria e exercem as suas competências próprias, enquanto sujeitos de direito nacional e comunitário. Não agem como intermediários ou agentes da Comunidade, ou em sua representação, excepto no sentido corrente destes termos. Os Estados-Membros «aplicam o direito comunitário sob a sua própria responsabilidade [73]». Assim, numa série de processos, o Tribunal entendeu que, relativamente às diferentes perdas sofridas por particulares como consequência da execução da política agrícola comum, independentemente do papel desempenhado pela Comissão, os organismos de intervenção é que são responsáveis, em virtude da sua independência relativamente às autoridades da Comunidade [74]. Esta conclusão não invalida o facto de a Comissão financiar as despesas necessárias nos termos do regulamento (sob reserva, como é óbvio, da excepção financeira dos encargos administrativos). O facto de a Comunidade fornecer os fundos necessários antes ou depois do pagamento correspondente da ajuda é, deste modo, irrelevante.

63. O Tribunal declarou frequentemente que a política agrícola comum funciona de

70 — N.ºs 24, 25 e 28.

71 — N.º 12.

72 — Como já salientámos, a relação entre os diferentes sectores do Estado entre si é determinada pelas regras nacionais sobre a reciprocidade.

73 — Acórdão de 10 de Junho de 1982, Interagra/Comissão (217/81, Recueil, p. 2233, n.º 7), e de 27 de Março de 1980, Comissão Sucrimex (133/79, Recueil, p. 1299).

74 — Acórdãos Eurico, já referido na nota 32, n.º 18; de 22 de Janeiro de 1976, AIMA (60/75, Recueil, p. 45, Colect. p. 5); de 13 de Fevereiro de 1979, Granaria (101/78 (Recueil, p. 623); Sucrimex/Comissão, já referido, e Interagra/Comissão, já referido.

acordo com a repartição de competências entre a Comunidade e os Estados-Membros [75]. Esta repartição reflecte-se no sector agrícola, designadamente, nos artigos 4.° e 8.° do Regulamento n.° 729/70. Assim, no acórdão Itália/Comissão, C-34/89, o Tribunal distinguiu entre as relações dos organismos de intervenção e dos operadores económicos, nos termos do artigo 8.° do Regulamento n.° 729/70, que são reguladas pelo direito nacional, e as relações existentes entre a Comissão e os Estados-Membros, que «não dizem respeito à concessão de ajudas ou à recuperação de adiantamentos excedentários, enquanto tais, mas à questão de saber se é o Estado-Membro em questão ou a Comissão que deve suportar o encargo financeiro correspondente» [76].

Segunda questão, alínea c)

64. Neste ponto, o órgão jurisdicional nacional suscita a questão da discriminação, em especial, a questão da pertinência de uma compensação limitada, na prática, de certas subvenções nacionais, em matéria de ambiente e de desenvolvimento, e as dívidas fiscais dos seus beneficiários ao Estado. Qualquer problema de discriminação só pode ser resolvido mediante uma comparação, feita pelo órgão jurisdicional nacional, entre as regras aplicáveis aos diferentes tipos de dívidas e as características materiais dessas dívidas, apesar de o Tribunal ser competente para indicar as directrizes necessárias a essa comparação. A consideração fundamental é que as regras nacionais não podem permitir que a compensação seja utilizada com maior liberdade em relação a dívidas decorrentes do direito comunitário do que a dívidas resultantes do direito nacional.

65. A primeira discriminação possível, na aplicação das regras dinamarquesas, diz respeito ao que é referido no despacho de reenvio como uma excepção baseada em considerações gerais e sociais. Apesar de a natureza precisa desta excepção não ser clara, a discriminação ilícita existiria se esta não estivesse disponível, na medida em que é aplicável à compensação das dívidas fiscais com as ajudas comunitárias agrícolas. Se, por exemplo, a excepção permite ou exige que sejam tidas em consideração as circunstâncias pessoais do devedor, seria contrário ao direito comunitário privar um agricultor da totalidade da ajuda, devido às suas dívidas, enquanto outra pessoa, numa posição semelhante, ou até a mesma pessoa, poderia solicitar uma derrogação respeitante à totalidade ou a parte de uma quantia devida pelo Estado nos termos do direito nacional. Se, por outro lado, categorias inteiras de pagamentos do Estado, tais como, por exemplo, salários, pensões, direitos da segurança social, ou montantes específicos mínimos desses pagamentos, fossem excluídos do âmbito de aplicação das regras nacionais de compensação, por razões de

75 — Acórdãos Unaprol, já referido na nota 19, n.° 27, e Balkan-Import-Export, já referido na nota 43, n.° 5. V., igualmente, os comentários do advogado-geral Van Gerven n.os 14 e 15 das suas conclusões no processo Unaprol.

76 — Já referido na nota 20, n.° 10. Esta repartição de competências é igualmente evidenciada pelo regime de controlo estabelecido pelo artigo 9.° do Regulamento n.° 729/70. V. acórdão de 9 de Outubro de 1990, França/Comissão (C-366/88, Colect., p. I-3571, n.os 20 a 23).

ordem social ou geral, o órgão jurisdicional nacional tem de analisar se essas dívidas são comparáveis às ajudas instituídas pelo regulamento. Para este fim, o órgão jurisdicional nacional deve ter em consideração que, apesar de o regulamento ser estrutural por natureza, não deixa de dizer respeito, como indica o segundo considerando, aos rendimentos dos agricultores, e que o artigo 39.°, n.° 1, alínea b), do Tratado dispõe que um dos objectivos da política agrícola comum é assegurar um nível de vida equitativo à população agrícola. À excepção dos pagamentos compensatórios para as terras em pousio, as ajudas pagas, nos termos do regulamento, consistem apenas num complemento do preço recebido pelo agricultor pela sua colheita, mas isto só seria pertinente se as restrições do direito nacional relativas à compensação dos salários e outras fossem suprimidas no caso de fontes de rendimento adicionais.

66. Em segundo lugar, há que analisar o tratamento excepcional de certas subvenções económicas nacionais. Na época em que foram efectuadas as operações de compensação em questão no presente caso, parece que, pelo menos, algumas das subvenções não foram sujeitas, na prática, a qualquer compensação, por receio de desincentivar a realização dos projectos em questão. Algumas das subvenções isentas diziam respeito a projectos no sector agrícola, tanto à produção primária como à manufacturação. Não é necessário, em nossa opinião, para verificar a existência de uma discriminação, que as ajudas nacionais isentas de compensação sejam comparáveis sob todos os aspectos e em pormenor com as ajudas concedidas nos termos do regulamento. Como observou o advogado-geral G. F. Mancini nas suas conclusões no processo San Giorgio, o facto de, no contexto de um sistema de cobrança nacional, se fraccionar as medidas fiscais (ou, neste caso, as subvenções nacionais) em diversos sectores, e depois circunscrever a aplicação do princípio da não discriminação dentro de cada um dos sectores, conduziria não só ao enfraquecimento deste princípio, mas praticamente à sua destruição [77]. Assim, o Tribunal, no acórdão Finsider/Comissão, declarou que as diferenças de tratamento eram justificadas, se fossem baseadas em «diferenças objectivas e *substanciais*» [78]. Qualquer ajuda destinada a apoiar uma actividade económica que não possa ser exercida na falta de ajuda, dada a estrutura do mercado, deve ser considerada comparável. Para este efeito, não é necessário que a isenção se aplique a ajudas no sector agrícola, porque a nossa conclusão não se refere necessariamente a uma discriminação entre os diferentes tipos de ajudas recebidas pelo mesmo beneficiário. Se se verificar que os pagamentos compensatórios, nos termos do regulamento, são comparáveis a qualquer tipo de subvenções nacionais, haverá discriminação, mesmo que as subvenções nacionais sejam sujeitas, teoricamente, a uma compensação total, se, na prática, não o forem.

67. O facto de as autoridades dinamarquesas terem poder discricionário sobre a aplicação

77 — Já referido na nota 26, p. 3634 das conclusões. V. igualmente o acórdão de 19 de Outubro de 1977, Ruckdeschel e o. (117/76 e 16/77, Recueil, p. 1753, n.° 7, Colect., p. 619).

78 — Acórdão de 15 de Janeiro de 1985 (250/83, Recueil, p. 131, n.° 8), sublinhado nosso.

das regras de compensação não é necessariamente ilegal, em nossa opinião, em razão do que a Comissão descreveu como um risco permanente de discriminação. A decisão de utilizar a compensação é, provavelmente, sempre discricionária, no sentido de que é uma escolha do credor que depende da sua apreciação dos bens penhoráveis do devedor. As derrogações baseadas na situação pessoal dos devedores de impostos ou na probabilidade destes poderem prosseguir a sua actividade económica são igualmente discricionárias por natureza. Por um lado, o Tribunal excluiu a aplicação das regras nacionais que comportam o exercício de uma margem de apreciação relativamente à oportunidade de renunciar à cobrança de montantes indevidamente ou irregularmente pagos de fundos comunitários [79], em especial com base em critérios económicos [80]. Por outro lado, o Tribunal autorizou que não se cobrassem esses montantes por motivos de equidade pessoal, em aplicação de regras nacionais não discriminatórias que não prejudicam os objectivos da organização comum do mercado em questão [81]. O Tribunal aprovou igualmente a aplicação não discriminatória das regras nacionais que permitem, por motivos de equidade, a remissão após o prazo nacional normal de direitos aduaneiros excessivos, desde que isto não prejudique o efeito das regras pertinentes do direito comunitário [82]. A concessão discricionária de pagamentos compensatórios a um agricultor nos termos do regulamento, por motivos sociais ou de equidade, em lugar da sua retenção por meio de compensação, não prejudica manifestamente o funcionamento do regulamento. Em nossa opinião, não é comparável ao facto de não cobrar fundos indevidamente pagos com fundos comunitários. A situação presente é mais próxima das circunstâncias muito diferentes do caso Reichelt, em que o exercício de um poder de apreciação, com base nas regras nacionais da equidade, era permitido para contrariar a regra nacional que fixava prazos que limitavam a possibilidade de um importador recuperar os direitos aduaneiros pagos em excesso, recuperação a que este tinha direito, em princípio, a título do direito comunitário. Por esta razão, pensamos igualmente que o exercício de um poder de apreciação relativo à aplicação ou não da compensação por motivos mais amplos de carácter económico também seria lícito. A reserva da proibição da discriminação permanece, todavia, aplicável. Se as subvenções nacionais comparáveis, na prática, nunca são sujeitas a compensação, a simples possibilidade de renunciar discricionariamente à compensação dos pagamentos, nos termos do regulamento, não satisfará a exigência de igualdade de tratamento entre os pagamentos fundados no direito comunitário e os pagamentos fundados no direito nacional.

Segunda questão, alínea d)

68. À luz da discussão precedente, pensamos que não é necessário, para a aplicação das regras nacionais não discriminatórias de compensação às ajudas, nos termos do regulamento, que a dívida reconvencional seja

79 — Acórdãos BayWa e o., já referido na nota 36, n.° 30, e Deutsche Milchkontor e o., já referido na nota 38, n.° 22.

80 — Acórdão Balkan-Import-Export, já referido na nota 43, n.° 5.

81 — Acórdão de 28 de Maio de 1993, Peter (C-290/91 Colect., p. I-2981, n.° 11). O advogado-geral Jacobs faz a distinção, no n.° 22 das suas conclusões, entre uma margem de apreciação fundada na equidade e um poder discricionário relativo à oportunidade de recusar a cobrança.

82 — Acórdão de 27 de Maio de 1982, Reichelt (113/81, Recueil, p. 1957, n.° 16).

fundada no direito comunitário, ou que uma parte desta dívida deva voltar à Comunidade, como parte dos seus recursos próprios. Todavia, no caso de o Tribunal não concordar com a nossa análise, o facto de o direito comunitário impor aos Estados-Membros a introdução de um sistema de imposto sobre o valor acrescentado, o imposto que B. Jensen devia e não pagou, seria pertinente. Os Estados-Membros, ao cobrar o IVA, e ao distribuírem as ajudas agrícolas, exercem substancialmente a mesma função, isto é, são sujeitos independentes do direito comunitário, cumprindo, assim, as suas obrigações [83]. O facto de, no primeiro caso, os Estados-Membros distribuírem dinheiro inteiramente financiado pela Comunidade, suportando, eles próprios, os encargos administrativos, e de, no segundo caso, os Estados-Membros guardarem a «maior parte das receitas» do imposto do IVA, transferindo apenas uma pequena parte à Comunidade, não tem qualquer relevância. Nesse caso, as dívidas podem ser consideradas recíprocas, tal como as dívidas em questão no caso DEKA/Comunidade Económica Europeia, em que, apesar de ambas as dívidas terem decorrido da política agrícola comum, não pertenciam ao mesmo regime — uma dizia respeito a restituições à produção, a outra a restituições à exportação indevidamente pagas. Se o direito comunitário permitir a compensação pela Comunidade das dívidas baseadas em dois sistemas diferentes, deveria permitir também aos Estados-Membros a compensação, em conformidade com as regras nacionais não discriminatórias, entre as dívidas fiscais que têm de cobrar, em aplicação do direito comunitário, e as ajudas agrícolas que são obrigados a pagar, por força do direito comunitário, aos seus contribuintes.

83 — No que respeita à obrigação fundamental de introduzir um sistema de imposto sobre o valor acrescentado, v. o artigo 1.° da Segunda Directiva 67/228/CEE do Conselho, de 11 de Abril de 1967, relativa à harmonização das legislações dos Estados-Membros respeitantes aos impostos sobre o volume de negócios — Estrutura e modalidades de aplicação do sistema comum de imposto sobre o valor acrescentado (JO 1967, 71, p. 1303; EE 09 F1 p. 3).

Quarta questão

69. O artigo 10.°, n.° 1, do regulamento estabelece um prazo de onze semanas para o pagamento das ajudas, mas não exige expressamente que o pagamento seja efectuado no momento em que o organismo designado pelo Estado-Membro verifica que o agricultor requerente está qualificado para receber esse pagamento compensatório. Todavia, em nossa opinião, o bom funcionamento do regulamento seria afectado se o pagamento fosse atrasado quando o direito do requerente foi reconhecido, mesmo que o prazo prescrito seja respeitado. Embora o facto de a administração dos Estados-Membros proceder a pagamentos compensatórios, para efeitos de compensação, não contrariar, em princípio, o direito comunitário, isso não significa que os seus esforços para verificar se um agricultor é igualmente devedor de um imposto possam, de modo lícito, perturbar o funcionamento normal do regulamento. Esses atrasos afectariam, provavelmente, todos os agricultores e não apenas aqueles que, após um inquérito, se vem a apurar que têm dívidas à administração fiscal. Qualquer prazo de pagamento pode representar encargos para os agricultores, sobretudo para aqueles que desejam utilizar as ajudas para reembolsar as dívidas a terceiros sujeitas a juros. O artigo 13.° do regulamento refere-se ao Regulamento n.° 729/70, cuja versão do artigo 4.°, n.° 2, aplicável na altura, dispõe que os Estados-Membros devem assegurar que os créditos colocados à sua disposição pela Comissão sejam aplicados sem atraso. Apesar de esta disposição ter sido privada de

uma grande parte dos seus efeitos pelo facto dos Estados-Membros terem, desde 1988, recebido adiantamentos respeitantes apenas às despesas já incorridas sem recursos nacionais, esta continua a revelar o interesse da Comunidade no pagamento imediato, designadamente, dos montantes destinados a estabilizar os mercados agrícolas. Além disso, o prazo em questão, provável e objectivamente, não é necessário.

V — Conclusão

70. À luz da exposição precedente, propomos ao Tribunal que responda do seguinte modo às questões que lhe foram apresentadas pelo Østre Landsret:

«1) O disposto no n.° 3 do artigo 15.° do Regulamento (CEE) n.° 1765/92 do Conselho, de 30 de Junho de 1992, que institui um regime de apoio aos produtores de determinadas culturas arvenses, não se opõe ao facto de um Estado-Membro proceder, em aplicação do direito nacional, à compensação, isenta de encargos adicionais, entre os pagamentos compensatórios devidos ao agricultor, nos termos desse regulamento, e dívidas fiscais desse agricultor ao Estado-Membro.

2) O direito comunitário não exclui que um Estado-Membro proceda, em conformidade com as regras nacionais, à compensação entre um montante devido ao beneficiário da ajuda, segundo uma medida comunitária, e dívidas vencidas ao Estado-Membro, desde que essas regras nacionais não tornem impossível o gozo desse direito comunitário em questão, ou não impeçam o funcionamento do sistema estabelecido pela medida comunitária, e não sejam aplicadas de modo discriminatório.

3) O facto de um Estado-Membro proceder, de acordo com o direito nacional, a uma compensação entre os pagamentos compensatórios, ao abrigo do Regulamento n.° 1765/92, e dívidas fiscais ao Estado-Membro, não torna impossível o gozo dos direitos decorrentes desse regulamento, nem impede o funcionamento do regime instituído por este último.

4) A resposta à terceira questão não é afectada pelo facto de o montante da ajuda ter sido adiantado pelo Estado-Membro, que só tem direito ao reembolso da ajuda paga, desde que sejam cumpridas as regras do direito comunitário sobre o pagamento, e que deve assumir as despesas relativas à gestão do sistema instituído pelo Regulamento n.° 1765/92.

5) A resposta à terceira questão não é afectada pela existência de regras nacionais que exigem, como condição para efectuar a compensação, a reciprocidade entre o devedor da dívida principal e o credor da dívida reconvencional.

6) A resposta à terceira questão não é afectada pela base legal da dívida exigida ao Estado, com a qual a compensação deve ser efectuada, nem, em especial, pelo facto de uma parte dos montantes a compensar constituir uma parte dos recursos próprios da Comunidade.

7) Cabe ao órgão jurisdicional nacional determinar se as subvenções nacionais sujeitas a compensações até 20% dos montantes em questão são comparáveis aos pagamentos compensatórios, nos termos do Regulamento n.° 1765/92, para o efeito de determinar se as regras nacionais de compensação são aplicadas de modo discriminatório. É igualmente da competência do órgão jurisdicional nacional determinar, para o mesmo efeito, se os pagamentos compensatórios, em conformidade com esse regulamento, são comparáveis com determinados tipos de pagamentos a respeito dos quais a compensação é limitada a interesses de natureza social.

8) É contrario ao direito comunitário atrasar o pagamento dos pagamentos compensatórias, a título do disposto no Regulamento n.° 1765/92, para verificar se o Estado é titular de créditos exigíveis ao beneficiário, a quem pretende efectuar uma compensação.»