CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL SIR GORDON SLYNN
apresentadas em 27 de Janeiro de 1987 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

No seu requerimento, a Comissão pede ao Tribunal que declare que a França, ao estabelecer e manter um sistema de tributação diferenciada para os vinhos conhecidos como «vinhos doces naturais» não cumpriu as obrigações que decorrem do artigo 95.° do Tratado CEE.

Os «vinhos doces naturais», definidos no artigo 416.° do code général des impôts, receberam em França um tratamento mais favorável do que outros vinhos de sobremesa (designados no Regulamento (CEE) n.° 337/79 como vinhos licorosos (JO 1979 L 54, p. 1; EE 03 F15, p. 160] ou do que os vinhos doces similares, a partir da entrada em vigor da lei de 13 de Agosto de 1898. Presentemente, a diferença de taxa é substancial — 6 795 FF de imposto sobre o consumo por hectolitro de álcool contido no produto, mais 22 FF de imposto de circulação, sobre os licores e outros vinhos doces (artigo 403.°-I-3.° e 438.°-1 do mesmo código); 2 545 FF por hectolitro de álcool adicionado no processo de fabricação, a título de imposto de consumo, mais 54,80 FF por hectolitro, a título de imposto de circulação para os «vinhos doces naturais» (artigos 403.°-I-1.° e 438-1 do código).

Em 1979 a Comissão emitiu um parecer fundamentado, ao abrigo do artigo 169.° do Tratado CEE, segundo o qual estas medidas eram discriminatórias para vinhos de outros Estados-membros que não podiam beneficiar das taxas mais favoráveis previstas na legislação francesa. Em consequência, a França alargou, em 1982, o benefício das taxas mais baixas aos vinhos licorosos produzidos em certas regiões da Comunidade (artigo 417.° A do código, introduzido pelo artigo 37.° da lei de finanças para 1982). Esse benefício estava no entanto reservado a vinhos,

«cuja produção seja tradicional e usual e que, sendo sujeitos a controlos que permitam garantias equivalentes às exigidas para os vinhos doces naturais no que concerne à sua produção e comercialização, tenham as seguintes características:

— sejam produzidos directamente por agricultores-produtores a partir das suas colheitas, as quais devem incluir um mínimo de 90 % de variedades de uvas aromáticas;

— sejam obtidas de vinhedos cujo rendimento não exceda os 40 hectolitros por hectar de vinha em produção;

— sejam obtidos de mosto cujo conteúdo inicial em açúcar natural seja de pelo menos 252 gramas por litro;

— sejam obtidos, com exclusão de qualquer outro método de enriquecimento, pela adição de álcool vínico equivalente, em álcool puro, a um mínimo de 5 % do volume do mosto usado e, no máximo, a mais baixa das seguintes proporções:

* Tradução do inglês.

ou 10 % do volume do mosto usado,

ou 40 % do teor alcoólico total, em volume, do produto acabado, representado pela adição da graduação alcoólica efectiva ao equivalente à graduação alcoólica potencial calculada na base de que 1 % de álcool puro em volume corresponde a 17,5 gramas de açúcar residual por litro;

— que sejam transportados acompanhadas de documentos especiais de transporte».

Em consequência, a Comissão, não pôs em causa, nos presentes autos, que deram entrada no Tribunal em 25 de Junho de 1985, o princípio de que os vinhos doces naturais podem receber um tratamento fiscal preferencial. Defendeu, no entanto, que três das condições impostas são restritivas, de tal forma que os vinhos de sobremesa de outros Estados-membros, semelhantes aos vinhos doces naturais franceses, ficam ainda numa situação de desvantagem. Uma das condições impugnadas foi a da obrigação de os vinhos circularem «acompanhados de documentos especiais de transporte». Esta exigência foi eliminada, no decurso do processo, pelo artigo 64.°-VI da lei de finanças para 1986, aprovada em 30 de Dezembro de 1985. O Tribunal terá, portanto, de apreciar apenas duas questões:

1) a exigência de que o produto deve ser originário de uma região onde a sua produção «seja tradicional e usual»;

2) a exigência de que esses vinhos sejam «sujeitos a controlos que permitam garantias equivalentes às exigidas para os vinhos doces naturais no que toca às condições de produção e comercialização».

Em decisões anteriores o Tribunal reconheceu que, nos casos em que a harmonização ou unificação ainda não tiverem lugar, os Estados-membros não estão proibidos de conceder vantagens fiscais, sob a forma de redução ou isenção de impostos, a certos tipos de bens ou a certas classes de produtores (por exemplo, processo 148/77, Hansen/Hauptzollamt Flensburg, Recueil 1978, p. 1787), processo respeitante a bebidas alcoólicas em que o Tribunal afirmou: «na verdade, vantagens fiscais dessa natureza podem servir legítimos objectivos económicos e sociais, tais como a utilização de certas matérias-primas pela indústria destiladora, a manutenção da produção de certas bebidas alcoólicas de alta qualidade ou a manutenção de certas categorias de empresas, tais como as destilarias agrícolas» (décimo sexto considerando]. No processo 169/78 (Comissão/Itália, Recueil 1980 p. 385), o Tribunal acrescentou: «É necessário realçar que foi reconhecido que estas práticas eram legítimas, em particular com o objectivo de permitir a manutenção dos produtos e empresas que não seriam rentáveis sem esses benefícios fiscais especiais, devido à alta dos custos de produção» (décimo sexto considerando) (ver também o processo 26/80 Schneider Import/Hauptzollamt Mainz, Recueil 1980, p. 3469).

Por outro lado, esses acórdãos e as recentes decisões do Tribunal, proferidas em 4 de Março de 1986 nos processos 106/84, Comissão/Dinamarca (Colect. p. 833), e 243/84, John Walker & Sons Ltd/Ministeriet for Skatter og Afgifter (Colect. p. 875), salientam que nenhum tratamento preferencial pode ser discriminatório para produtos similares de outros Estados-membros, ou proteger a produção local por forma a criar barreiras à livre circulação de mercadorias entre os Estados-membros. Essa diferencia-

ção, baseada em «critérios objectivos, tais como a natureza das matérias-primas empregues ou os processos de produção utilizados» é «compatível com o direito comunitário se prosseguir objectivos de política económica eles próprios compatíveis com as exigências do Tratado e do direito derivado e se as normas específicas evitarem qualquer forma de discriminação directa ou indirecta no que toca à importação de outros Estados-membros ou qualquer forma de protecção de produtos internos concorrentes» (vigésimo considerando, processo 106/84).

A explicação dada para o diferencial das taxas, neste caso, é que os vinhos doces naturais em causa são produzidos em áreas de fraca pluviosidade e com solos relativamente pobres, cuja economia depende largamente da sua produção, já que outros produtos agrícolas não se desenvolvem com facilidade. Argumenta-se que as restrições respeitantes ao rendimento por hectare, ao conteúdo mínimo de açúcar e ao máximo de álcool que pode ser adicionado ao mosto, são concebidas para incluir vinhos dessas áreas mas de modo a excluir outros vinhos oriundos de vinhas com maior rendimento e que são cultivados em áreas com maior pluviosidade e melhores solos, tal como um outro vinho doce, o pineau des Charentes.

Parece-me que o objectivo de proteger os produtores de vinho nessas áreas, por razões económicas e sociais, cabe inteiramente nos princípios fixados pelo Tratado e permite uma tributação diferenciada entre estes vinhos doces naturais e outros vinhos franceses.

Por outro lado, está reconhecido o princípio de que os vinhos de tipo semelhante produzidos noutros Estados-membros devem ser incluídos no mesmo escalão fiscal. De facto, em França, o vinho doce de Samos é importado em quantidades substanciais — calcula-se que, em 1986, terão sido importados 38 000 hectolitros.

Até aqui, os argumentos do Governo francês são procedentes. A questão de saber se é justificada a exigência de que a produção de vinhos doces naturais seja «tradicional e usual», é mais difícil. Esta exigência, diz-se, tem por objectivo abranger as áreas que satisfazem as outras condições estabelecidos no que respeita à França. É, no entanto, altamente restritiva e coloca em desvantagem vinhos doces naturais oriundos de uma área onde a produção seja recente ou que, eventualmente, sejam obtidos através de técnicas novas, ainda que satisfaçam todos as outras condições exigidas. Além disso, é importante o argumento da Comissão de que a exigência do «carácter tradicional e usual» não é em si uma base inteiramente objectiva, antes estabelece um critério de definição flexível susceptível de ser usado de forma discriminatória e restritiva. O perito do Governo francês, reconhecendo esta dificuldade, salientou que as exigências fundamentais eram a produção por hectare e o conteúdo em álcool e açúcar, mais do que o «carácter tradicional e usual». O que é facto, porém, é que esta exigência continua a fazer parte da legislação.

Aparentemente, o critério do «carácter tradicional e usual» é perfeitamente válido em França, onde as áreas que carecem de protecção por razões económicas e sociais justificadas e que produzem vinhos com um alto teor de açúcar provenientes de vinhas com baixo rendimento, têm uma produção tradicional e usual. Ainda assim, porque razão não hão-de os vinhos importados em França, com o mesmo conteúdo de açúcar,

oriundos de vinhas com capacidade igualmente baixa, crescendo em áreas onde a produção não se pode manter sem o apoio ou sem o benefício de uma redução de impostos, ter as mesmas vantagens fiscais em França, ainda que a sua produção não seja tradicional e usual? Se, noutro Estado-membro, pessoas com iniciativa e sem outra fonte de rendimento disponível, começarem a cultivar vinhas em áreas com características semelhantes às das zonas francesas em questão e produzirem vinhos de qualidade idêntica ou similar, pode perguntar-se por que é que os seus vinhos não hão-de ser tratados da mesma forma que os vinhos doces naturais franceses. Os critérios realmente objectivos são preenchidos, tanto pela produção tradicional como pela nova.

Por outro lado, em casos como o do processo 26/80, por exemplo (Recueil 1980, p. 3469, 3486, n.° 15), o Tribunal aceitou que a exigência da não discriminação contida no artigo 95.° do Tratado está preenchida quando as disposições especiais aplicáveis às bebidas alcoólicas importadas de outros Estados-membros «podem ser consideradas equivalentes ás disposições aplicáveis à produção nacional de forma a que os produtos importados gozem, de facto, das mesmas vantagens concedidas a produtos nacionais semelhantes». A este respeito deve reconhecer-se, no presente caso, que as importações são tratadas da mesma forma que a produção interna. Em França só a produção tradicional e usual é abrangida pelo regime em causa, pelo que os produtores das zonas em que o cultivo é recente e que produzem vinhas com características físicas semelhantes, não poderão beneficiar das taxas mais favoráveis. O mesmo se verifica para os produtores de outros Estados-membros. Se tivesse ficado demonstrado ao longo do processo que as zonas da França com produção «tradicional e usual» eram as únicas na Comunidade que poderiam beneficiar das vantagens fiscais, então podia suceder que a exigência da produção «tradicional e usual» fosse uma forma disfarçada de protecção ou discriminação. Isso não ficou demonstrado e, apesar das dificuldades inerentes ao critério da produção tradicional e usual sou de opinião de que os mecanismos aplicáveis à produção interna e às importações devem ser, a este respeito, considerados como equivalentes, pelo que o primeiro fundamento invocado pela Comissão deve ser rejeitado.

O segundo fundamento coloca problemas diferentes. A Comissão defende que é contrário ao artigo 95.° do Tratado exigir, como pré-condição para a aplicação da taxa reduzida, que os vinhos possam ser sujeitos a controlos que permitam garantias equivalentes às exigidas para os vinhos doces naturais de produção interna, no que toca às condições de produção e comercialização. A França respondeu afirmando que tem o direito de exigir tais controlos com base no decidido em processos como o processo 21/79, Comissão/Itália (Recueil 1980, p. 1).

Foi referido, na correspondência trocada entre as partes, que a França exigira um acordo bilateral com o Governo grego no que toca ao vinho de Samos. Tal não ficou provado. Parece no entanto evidente que a França exigiu que fossem fornecidos pelas autoridades gregas os esclarecimentos necessários como indica literalmente a instrução administrativa emitida na direction générale des impôts em 13 de Agosto de 1982: «Sur demande des autorités grecques et après avoir été mis en mesure par celles-ci de réunir tous les éléments d'information indispensables, une décision du ministre, prise le 1er juin 1982 en application de cette dis-

position, a prononcé l'assimilation, prévue par la loi, au profit des vins de qualité produits dans des régions déterminées originaires de Grèce et bénéficiant de l'appellation "Samos vin doux naturel grand cru".

Apesar de se dizer que, uma vez obtida esta autorização, não era exigida a repetição do mesmo processo para os carregamentos subsequentes de vinho idêntico, parece-me que exigir esclarecimentos das autoridades nacionais é ir longe de mais. Admitindo que é permitido fixar regras quanto ao conteúdo em açúcar, teor alcoólico e rendimento, tanto para vinhos franceses como para os importados, e conceder os benefícios fiscais a regiões carecidas de apoio económico, as autoridades francesas têm o direito de exigir a prova de que tais condições estão preenchidas «sem que lhes seja permitido, no entanto, estabelecer exigências probatórias mais rigorosas do que o necessário» (processo 21/79, Recueil 1980, p. 1, n.° 21). Nesse acórdão, o Tribunal, no entanto, embora aceitando que a prova pode ser exigida por forma a evitar o risco de evasão fiscal, referiu os «certificados das autoridades ou de qualquer entidade responsável do país membro exportador» apenas como exemplo das formas pelas quais o preenchimento das condições pode ser provado. A decisão não diz que a certificação pelas autoridades governamentais pode sempre ser exigida. Assim, outros meios deprova podem ser suficientes e, se o forem, terão de ser aceites. Se o importador ou exportador puder fazer essa prova, independentemente de certificação pelas autoridades nacionais, tal deve ser suficiente.

A exigência suplementar de que os vinhos de outros Estados-membros devem ser sujeitos a controlos que permitam garantias equivalentes às exigidas para os vinhos doces naturais (isto é, os produzidos em França e submetidos a controlo francês) também me parece ir longe de mais. Os outros Estados-membros podem não ter o mesmo tipo de controlo e no entanto os vinhos satisfazerem todas as outras condições impostas. Se se puder provar que os vinhos preenchem todas aquelas outras condições então, na minha opinião, têm direito ao mesmo tratamento fiscal favorável.

A fixação de regras estritas e claras para os controlos e certificação pelas autoridades nacionais é, obviamente, um problema de critério administrativo. Todavia, em última análise, o que importa é que os vinhos semelhantes oriundos de regiões comparáveis tenham o mesmo tratamento fiscal, dado que o objectivo do artigo 95.° é «garantir a neutralidade completa da fiscalidade interna no que toca à concorrência entre os produtos naturais e importados» (processo 169/78, Comissão/Itália, Recueil 1980, p. 399, n.° 4). Regras mais flexiveis podem originar dificuldades de prova (como foi reconhecido no acórdão do processo 21/79, citado), mas estas têm de ser aceites se quisermos ter em conta a realidade.

Portanto, a meu ver, as exigências francesas de uma fiscalização equivalente podem ser indevidamente restritivas, ainda que, de facto, o benefício fiscal não tenha até agora sido recusado a quaisquer vinhos semelhantes. Creio que a Comissão tem razão a este respeito.

Há uma outra questão que devemos analisar na sequência da audiência. As limitações impostas incluem duas que respeitam ao conteúdo em açúcar. Uma é que o conteúdo inicial em açúcar natural seja de «pelo menos 252 gramas por litro». Parece-me legí-

tima a imposição de um conteúdo mínimo em açúcar aos vinhos susceptíveis de aplicação do benefício fiscal. Essa exigência específica não exclui, no entanto, vinhos com conteúdo em açúcar mais elevado e que provenham de países mediterrânicos com maior exposição ao sol. A outra limitação é que o rendimento não exceda 40 hectolitros por hectare de vinha em produção. A razão para essa limitação, afirma-se, é que quanto menor for o rendimento maior será o teor de açúcar. No entanto, não é improvável que noutros Estados-membros as condições climáticas, em particular o nível de exposição ao sol e de pluviosidade, permitam a obtenção de uma maior produção por hectare sem que o conteúdo em açúcar, a qualidade e o conteúdo em álcool sejam diferentes. *Prima facie* estes vinhos são objectivamente os mesmos e devem receber o mesmo tratamento fiscal que os vinhos doces naturais franceses. Disse-se, em resposta, que uma produção mais elevada significa que o produtor está menos necessitado de protecção económica. Parece-me que não podemos seguir esta argumentação. Pode muito bem acontecer que em alguns países a dimensão normal da propriedade fundiária seja menor que em França e que um produtor mais pequeno, com melhores resultados, obtenha de uma área menor vinhos com uma qualidade comparável à dos mais pequenos produtores franceses. Necessitam da mesma protecção económica. Se a legislação francesa concede benefícios fiscais com base na produção efectiva, parece-me justificável a aplicação dos mesmos limites a produtores de outros Estados-membros. O artigo 95.° não exige aos Estados-membros «que alarguem a mesma vantagem a importações oriundas de empresas cuja produção exceda o limite assim fixado» (processo 26/80, citado, p. 3488) desde que, em todo o caso, não sejam impostas condições que «uma unidade produtiva situada noutro Estado-membro não possa preencher devido à sua produção geográfica ou à legislação aplicável à produção» (processos 26 e 153/80 Rumhaus Hansen/Haupzollamt Flensburg, Recueil 1981, p. 1165). Fixar os limites em função da produção por hectare parece-me, porém, ser solução diferente capaz de originar uma discriminação contra outros Estados-membros, já que foi concebida para proteger os interesses franceses nas áreas em questão. Não vejo, no entanto, que a questão tenha sido directamente suscitada na petição inicial ou na resposta.

Em minha opinião, justifica-se, portanto, declarar que, ao exigir que o vinho de outros Estados-membros seja sujeito a controlos que permitam garantias equivalentes às exigidas para os vinhos doces naturais franceses, no que toca às condições da sua produção e comercialização, ao exigir que a prova de que as condições fixadas foram preenchidas seja produzida pelas autoridades nacionais para poderem beneficiar das vantagens fiscais concedidas pela legislação francesa aos vinhos doces naturais, a França não cumpriu as suas obrigações emergentes do artigo 95.° do Tratado CEE.

Em minha opinião, tanto a Comissão como a França obtiveram, cada uma, vencimento numa das duas questões em discussão; a Comissão conseguiu o seu objectivo em relação à terceira questão, dado que a França alterou a sua legislação após o início do processo. Creio, portanto, que a decisão da Comissão de instaurar este processo é justificada e o argumento de que em qualquer caso devia ser reembolsada das suas despesas tem alguma força. Mas como, por outro lado, ficou vencida numa questão importante, a decisão correcta será a de que cada parte deve suportar as suas próprias despesas.