CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SIR GORDON SLYNN
presentadas el 25 de enero de 1983 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

Nos encontramos ante un recurso interpuesto por la Comisión, con arreglo al artículo 169 del Tratado CEE, con objeto de que se declare que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 95 del Tratado, que dispone que «ningún Estado miembro gravará directa o indirectamente los productos de los demás Estados miembros con tributos internos cualquiera que sea su naturaleza, superiores a los que graven directa o indirectamente los productos nacionales similares» y que «ningún Estado miembro gravará los productos de los demás Estados miembros con tributos internos que puedan proteger indirectamente otras producciones».

En Italia existen distintos tipos de Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA): un tipo general, un tipo reducido y dos tipos incrementados que, en el momento en que se interpuso el recurso, ascendían al 18 % y al 35 %, pero que el 1 de octubre de 1982 fueron aumentados al 20 % y al 38 %, respectivamente (Decreto-ley nº 697, de 1 de octubre de 1982; GURI nº 273, p. 7166).

Un Decreto-ley de 4 de marzo de 1977 (nº 58; GURI nº 70, de 14 de marzo de 1977), transformado posteriormente en Ley nº 183, de 9 de mayo de 1977 (GURI nº 129, de 13 de mayo de 1977) establecía que la ginebra y todos los aguardientes quedaban sujetos a los tipos incrementados. La ginebra y los aguardientes protegidos por una denominación de origen o de procedencia regulada o protegida por medidas específicas en el territorio en que se producen están gravados al tipo que asciende actualmente al 38 %; todos los demás aguardientes están gravados al tipo que asciende actualmente al 20 %. Esta distinción dio lugar a la interposición del presente recurso por parte de la Comisión.

No se discute que todos los aguardientes producidos en Italia distintos de la ginebra están gravados al 20 %, ya que no existe ningún sistema de denominaciones de origen o procedencia regulado o protegido de manera específica que se aplique a los aguardientes fabricados en Italia. La ginebra es el único aguardiente producido en Italia que está gravado al 38 %, tipo que se aplica también a la ginebra importada. La Comisión y el Gobierno italiano parecen estar de acuerdo en que en Italia se producen y consumen anualmente unos 4.000 hl de

* Lengua original: inglés.

ginebra (alcohol puro), aunque puede que no se disponga de cifras concretas. En cualquier caso, esta cantidad representa una parte muy pequeña de la producción italiana total de aguardientes, incluida la ginebra. La cifra media presentada para los años 1975-1981 es del 1,22 % y, suponiendo que no se exporte ninguna cantidad de ginebra, resulta claro que dicha cifra representa menos del 1,5 % del consumo anual de aguardientes italianos, incluida la ginebra, en Italia.

Por otra parte, la mayoría de los aguardientes importados (incluida la ginebra) están gravados al 38 %, aunque el ron y el vodka lo están, y algunos otros aguardientes pueden estarlo, al 20 %. Según el Gobierno italiano, dichos aguardientes contribuyen con alrededor de 2.000-3.000 hl a la cantidad total de aguardientes (incluida la ginebra) importada cada año de los demás Estados miembros. De acuerdo con las estadísticas presentadas por el Gobierno italiano, el menor nivel anual alcanzado por las importaciones en el período 1975-1981 fue de 194.099 hl en 1975, cuando los aguardientes importados gravados al 18 % no superaron el 1,55 % de la cantidad total de aguardientes importados (incluida la ginebra). Otros años, cuando las importaciones totales fueron mayores, el porcentaje gravado al 18 % fue aún menor.

Ante este estado de cosas, según el cual la totalidad de los aguardientes producidos en Italia, incluida la ginebra, salvo un porcentaje mínimo (1,5 % o menos), están sujetos a un impuesto de sólo el 20 %, y la totalidad de los aguardientes importados, salvo un porcentaje mínimo (1,5 % o menos), están sujetos a un impuesto del 38 %, la Comisión afirma que la legislación italiana es tanto discriminatoria como protectora. Dado que toda la ginebra, sea cual sea el Estado miembro en que se produce, queda gravada al 38 %, considero que el ámbito del recurso ante el Tribunal de Justicia está limitado a los demás aguardientes afectados.

Las cifras presentadas por las partes muestran que, mientras que el precio del brandy de alta calidad importado de Francia es superior al de la grappa producida en Italia, el precio de venta al público del whisky importado (tras deducción del IVA y del impuesto estatal de cerca de 500 LIT) es, en algunos casos, menor y, en otros, no muy distinto del precio de venta al público de algunas grappas producidas en Italia (tras deducción del IVA y sin que se aplique el impuesto estatal). La diferencia de precio surge realmente cuando se añade el 38 % a uno y el 20 % al otro.

A primera vista, parece que este impuesto sustancialmente superior que se aplica a los aguardientes importados puede «proteger indirectamente otras producciones», concretamente los aguardientes fabricados en el país, a efectos del párrafo segundo del artículo 95. Ya se consuman antes, durante, después o fuera de las comidas, estos productos se encuentran entre sí, en sentido amplio, en situación de competencia.

El Tribunal de Justicia ha declarado claramente que, para decidir si la legislación puede «proteger indirectamente», no es

necesario analizar estadísticas detalladas (Comisión/Reino Unido, 170/78,↔ Rec. 1980, p. 417). El efecto protector puede ser tan evidente que no sean necesarias pruebas detalladas. A primera vista, sin perjuicio de las alegaciones del Gobierno italiano, ésta parece ser la situación en el presente asunto.

Por consiguiente, a menos que se demuestre que esta primera impresión es errónea y aunque parece aceptarse que algunos de los aguardientes importados son «similares» a algunos productos nacionales (siempre que se respete la diferencia entre aguardientes a base de cereales y aguardientes a base de vino), no es necesario examinar si se ha infringido o no el párrafo primero del artículo 95 (véanse, por ejemplo, las sentencias Comisión/Francia, 168/78, Rec. 1980, p. 347; Comisión/Italia, 169/78,↔ Rec. 1980, p. 385, y Comisión/Dinamarca, 171/78,↔ Rec. 1980, p. 447).

El Gobierno italiano ha formulado varias alegaciones contra esta primera impresión.

En primer lugar, afirma que lo importante es determinar si el sistema restringe de hecho las importaciones y que en el presente caso no es así, ya que ha seguido aumentando el nivel de las importaciones de whisky, aun cuando el consumo total de aguardientes haya disminuido o permanecido estacionario y aun cuando el consumo local de los aguardientes producidos en Italia haya disminuido y hayan aumentado las exportaciones. Aparte del hecho de que este argumento ignora el efecto del sistema sobre los demás aguardientes importados, el enfoque ha sido ya rechazado por el Tribunal de Justicia en varias ocasiones. En primer lugar, se infringe el artículo 95 si la naturaleza o las características intrínsecas de un mecanismo fiscal pueden producir efectos protectores (Comisión/Reino Unido, apartado 10). En segundo lugar, el hecho de que la cuota de mercado del whisky haya aumentado a pesar de este tratamiento fiscal desventajoso no prueba que no haya efecto protector (véase, por ejemplo, Comisión/Francia, apartado 41).

En cualquier caso, las cifras presentadas en el caso de autos por el Reino Unido (que no se han discutido de manera eficaz) parecen demostrar que, desde el período 1968-1974, el aumento porcentual ha decrecido y la cantidad importada disminuyó durante los años 1979 y 1980, aun cuando el valor de las importaciones aumentara marginalmente. En un momento de subida de precios, la cantidad importada parece ser un dato más significativo que el valor de las importaciones. Por consiguiente, no considero que este argumento haya quedado probado desde el punto de vista teórico ni fáctico.

También se alega que parte de la producción nacional (a saber, la ginebra) está gravada al 38 %, de manera que este impuesto no es discriminatorio ni protector. No considero que esta circunstancia modifique la situación, ya que las cantidades afectadas son aún menores que las cantidades «mínimas» o «insignificantes» a las que hace referencia el Tribunal de Justicia en las sentencias Comisión/Italia, antes citada, y Schneider (26/80, Rec. 1980, p. 3469). Además, en la sentencia

Comisión/Dinamarca, el Tribunal de Justicia declaró que el sistema fiscal de que se trataba era protector, aun cuando alrededor del 16,33 % de la producción nacional consumida en Dinamarca no disfrutara de un tratamiento más favorable. En este último asunto, el sistema fiscal beneficiaba ampliamente a un «producto nacional típico» (aquavit) y perjudicaba a la totalidad de las importaciones, salvo un 2,49 %; en el presente asunto, los elementos proteccionistas del sistema son todavía más claros.

Una objeción más consistente a la alegación formulada por el Gobierno italiano se basa en casos en los que el Tribunal de Justicia ha declarado que los Estados miembros son libres de adoptar sistemas fiscales que establezcan distinciones entre determinados productos, en la medida en que tales sistemas no sean discriminatorios ni protectores. Según el Gobierno italiano, el principio adoptado por el Tribunal de Justicia se encuentra en el apartado 21 de la sentencia de 27 de mayo de 1981, Essevi y Salengo (asuntos acumulados 142/80 y 143/80,↔ Rec. p. 1413), «[...] el Derecho comunitario no restringe, en el estado actual de su evolución, la libertad de cada Estado miembro para establecer un sistema de tributación diferenciada para determinados productos, en función de criterios objetivos, como la naturaleza de las materias primas utilizadas o los procedimientos de fabricación aplicados. Semejantes diferenciaciones son compatibles con el Derecho comunitario si pretenden alcanzar objetivos de política económica compatibles, asimismo con las exigencias del Tratado y del Derecho derivado y si sus modalidades son de tal naturaleza que eviten cualquier forma de discriminación directa o indirecta contra las importaciones procedentes de los demás Estados miembros o de protección a favor de los productos nacionales competidores» (véanse también las sentencias Bobie, 127/75, Rec. 1976, p. 1079, apartado 9; Hansen, 148/77,↔ Rec. 1978, p. 1787, apartados 16 y 17; Comisión/Italia, 21/79,↔ Rec. 1980, p. 1, apartados 14 y 15; Just, 68/79,↔ Rec. 1980, p. 501, apartado 12; Scheneider, antes citada, apartado 9; Chemial, 140/79, Rec. 1981, p. 1, apartado 14, y Vinal, 46/80, Rec. 1981, p. 77, apartado 13).

El razonamiento desarrollado en tales casos consiste en que el artículo 95 «garantiza la total neutralidad de los impuestos internos por lo que respecta a la competencia entre productos nacionales y productos importados» (sentencia COGIS, 216/81, Rec. 1982, p. 2701, apartado 6), pero no prohíbe los sistemas diferenciados de tributación. Dichos sistemas pueden basarse en una política industrial o económica legítima, en la medida en que se apliquen tanto a los productos importados como a los nacionales.

En el presente asunto, el Gobierno italiano invoca dos aspectos de política fiscal que se consideran fundados, dentro de la facultad discrecional de las autoridades fiscales y en ningún modo incompatibles con los principios del Derecho comunitario. En primer lugar, afirma que el objetivo es gravar el consumo según las necesidades que se satisfacen. En consecuencia, el sistema de IVA distingue entre productos esenciales y no esenciales. A su vez, estos últimos se subdividen en a) productos que no son

esenciales y b) productos que, además de no ser esenciales, son también productos de lujo o de prestigio. Según el Gobierno italiano, la opinión o el gusto del público conceden importancia a una denominación de origen o de procedencia y se considera que éste es el criterio de distinción entre los aguardientes de lujo y los demás.

En segundo lugar, el Gobierno italiano afirma que el objetivo es aplicar un tipo más elevado a las personas que tienen mayor capacidad contributiva, los miembros ricos de la sociedad. Por consiguiente, el tipo incrementado del 38 % se aplica a los productos que las personas más acomodadas de la Comunidad compran como productos de lujo.

Ni en el Tratado ni en el Derecho derivado existe ninguna disposición que impida en sí la tributación de las personas según su «capacidad contributiva» y la Comisión no ha condenado expresamente el uso de distintos tipos de IVA para alcanzar este propósito. De la misma manera, la tributación del consumo según sea esencial, no esencial o de lujo no infringe, de por sí, el artículo 95. Pero aun cuando estos dos objetivos estén incluidos dentro de la facultad discrecional de las autoridades fiscales nacionales, está claro que las normas adoptadas para alcanzarlos no deben, al mismo tiempo, entrar en conflicto con las disposiciones del artículo 95. Dichos objetivos no permiten, en cuanto tales, responder a una imputación de discriminación o protección contraria a este artículo.

En cualquier caso, en el presente asunto, la alegación conforme a la cual, según la opinión del público, los aguardientes que tienen un certificado de origen o de procedencia con métodos de producción regulados son los más caros, los más sofisticados y los más adecuados para el consumo por los privilegiados, que deben pagar más impuestos, no me parece probada. Según el Gobierno italiano, que se basa en un estudio independiente, son las personas acomodadas, más que las desfavorecidas, las que compran actualmente cognac y whisky importados. No es sorprendente que, debido a los niveles de impuestos, el precio sea más elevado que el de los licores producidos en el país y esto no prueba que los propios productos sean de calidad superior o se hayan fabricado para satisfacer un gusto más sofisticado o más cosmopolita. Sólo prueba que quienes deseen pagar menos comprarán productos nacionales sujetos a menores impuestos. Si el precio de base fuera casi el mismo y los niveles de impuestos iguales, el precio en el comercio sería el mismo. Entonces podría darse una competencia real y los comportamientos de los compradores podrían cambiar. Si el precio de base del whisky es menor que el de algunas grappas y el nivel de impuestos es el mismo, nada indica que, una vez que los productos se hayan hecho familiares, sólo los ricos comprarán el más barato y los desfavorecidos el más caro. Si existe un impuesto más elevado sobre el producto que está ya gravado al tipo más alto, puede que se perpetúen los comportamientos de compra, pero esto puede perfectamente constituir una discriminación contra las importaciones o una protección de la producción nacional.

Además, un certificado de origen no constituye necesariamente una prueba de calidad superior; puede limitarse a proteger la industria local o un nombre regional. Por otra parte, el sistema actual ignora la diferencia de calidad entre distintas marcas importadas de cognac y whisky y las grava todas al mismo nivel; trata a toda la ginebra como si fuera un producto de lujo o de prestigio, sin explicar realmente por qué es superior a una buena grappa italiana; trata al vodka, manifiestamente considerado en algunos países como aguardiente de prestigio, como un producto ni de prestigio ni de lujo, sin presentar, en mi opinión, ninguna justificación válida para hacerlo. Afirma que no existe ningún aguardiente italiano de calidad superior, punto sobre el que no se ha pedido al Tribunal de Justicia que se pronuncie, puede que afortunadamente, pero que parece denotar un espíritu excesivo de autodenigración.

En consecuencia, considero que si la verdadera intención es gravar a quienes pueden pagar, el impuesto debería depender del precio del producto antes de impuestos. Si la buena grappa y el buen whisky cuestan lo mismo sin impuestos, la única forma de gravar a quienes pueden pagar es aplicar a ambos productos el mismo impuesto. Actualmente, la carga fiscal más pesada afecta a quienes tienen una mayor capacidad contributiva y compran aguardientes importados, pero no a los que compran aguardientes producidos en Italia.

Además, si el verdadero objetivo es gravar los productos de calidad superior, éste no se ha alcanzado de forma lógica o existe discriminación o protección; si el verdadero objetivo es gravar los productos que tienen un certificado de origen, existe discriminación o protección, porque en Italia no se exige ni existe ningún certificado de origen o procedencia, de forma que los productos nacionales nunca pueden quedar sujetos al tipo más elevado. Me parece imposible aceptar la afirmación de que ningún aguardiente italiano puede merecer un sistema de certificados o de regulación.

En consecuencia, no estoy convencido de que las circunstancias alegadas por el Gobierno italiano para justificar la facultad discrecional que reivindica hayan quedado probadas, aun cuando deba examinarse la situación en un solo Estado miembro. Dudo que éste sea el enfoque correcto ya que si los gustos, opiniones o prejuicios locales son los que determinan los niveles de imposición, el proteccionismo puede quedar fácilmente justificado. Creo que la cuestión de si una bebida es un producto de lujo o de prestigio debe examinarse desde un punto de vista comunitario y no desde un punto de vista nacional.

A fin de cuentas, considero que, aun cuando se aceptara que es lícito establecer un impuesto variable según el carácter lujoso del producto y gravar a quienes pueden pagar, dichos objetivos deben perseguirse por medios que no discriminen entre productos importados de los Estados miembros y productos nacionales y que no impongan sobre las importaciones procedentes de

los Estados miembros impuestos de naturaleza tal que protejan indirectamente otros productos.

En mi opinión, está claro que este sistema protege los productos nacionales mediante impuestos que gravan los productos importados de los demás Estados miembros. Considero que se ha demostrado que la base real de esta diferencia de imposición es el lugar de origen; el producto italiano queda favorecido en perjuicio del producto importado. No se ha probado que esta diferencia se base en criterios objetivos aceptables.

En estas circunstancias, resulta que el Decreto-ley nº 58, de 4 de marzo de 1977, transformado en Ley nº 183, de 9 de mayo de 1977, no se aplica de forma indiferenciada a los aguardientes nacionales y a los aguardientes importados y que, en consecuencia, infringe el artículo 95 del Tratado.

Por estas razones, considero que debe estimarse el recurso interpuesto por la Comisión y que debe condenarse en costas a la República Italiana.