CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL GIUSEPPE TESAURO
apresentadas em 21 de Junho de 1990 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

1. O Vredegerecht van het kanton Brasschaat submeteu ao Tribunal uma questão relativa à validade de dois regulamentos da Comissão, o Regulamento (CEE) n.° 2324/88 e o Regulamento (CEE) n.° 3779/88 [1], ambos adoptados em execução do acórdão de 29 de Junho de 1988, Van Landschoot (300/86, Colect., p. 3443, 3456).

2. Este novo pedido prejudicial tem origem no mesmo litígio que, no seu tempo, deu lugar ao processo 300/86. Recordaremos sumariamente os factos deste último. Em 16 de Setembro de 1986, Luc Van Landschoot, proprietário de uma exploração agrícola mista (cultura de cereais e criação de animais), vendeu à empresa de transformação NV Mera uma determinada quantidade de cereais (4 925 kg), sujeita à respectiva taxa de co-responsabilidade (igual a 1 242 BFR). Sete dias depois, L. Van Landschoot comprou à empresa Mera alimentos para animais contendo uma quantidade quase idêntica (4 575 kg) de cereais da mesma qualidade dos anteriormente vendidos.

Entendendo que a taxa paga aquando da venda dos cereais era ilegal, L. Van Landschoot intentou uma acção judicial contra a empresa Mera, pedindo o reembolso do encargo suportado; o juiz ao qual foi submetida a causa dirigiu-se então ao Tribunal submetendo-lhe a questão da validade do regime de aplicação da taxa de co-responsabilidade resultante do Regulamento (CEE) n.° 2040/86 da Comissão [2].

3. No seu acórdão, o Tribunal declarou a invalidade do artigo 1.°, n.° 2, segundo parágrafo, desse regulamento «na medida em que isenta da taxa de co-responsabilidade as primeiras transformações de cereais operadas na exploração do produtor, por meio de instalações nela integradas, desde que o produto da transformação nela seja utilizado, mas não prevê tal isenção para as primeiras transformações operadas fora da exploração do produtor ou por meio de instalações que não fazem parte do seu equipamento agrícola, quando o produto da transformação seja nesta utilizado».

4. Após este acórdão, a Comissão adoptou duas medidas. Em primeiro lugar, alterou, através do Regulamento n.° 2324/88, o âmbito de aplicação da taxa: por força deste regulamento, a taxa é devida pelas quantidades de cereais «colocadas no mercado», entendendo-se por «colocação no mercado» as «vendas (incluindo as operações de troca) pelos produtores dos produtos» (ver o artigo 1.° do Regulamento n.° 2324/88); em contrapartida, estão isentos «os produtores que

* Língua original: italiano.

1 — JO L 202 de 26.7.1988, p. 39, e JO L 332 de 2.12.1988, p. 17.

2 — JO L 173 de 30.6.1986, p. 65.

encarregam um terceiro de realizar as primeiras transformações com vista a uma utilização posterior do produto transformado na sua exploração» (segundo considerando do Regulamento n.° 2324/88).

Em segundo lugar, através do Regulamento n.° 3779/88, a Comissão obviou às consequências da discriminação declarada no acórdão 300/86, prevendo a possibilidade de os produtores obterem o reembolso dos encargos indevidamente suportados, mediante um processo previsto para o efeito.

Para esse efeito, o artigo 1.°, n.° 1, do Regulamento n.° 3779/88 estabelece o seguinte:

«Os organismos competentes designados pelos Estados-membros reembolsarão, antes de 30 de Junho de 1989, aos produtores, a pedido destes últimos, os montantes das taxas de co-responsabilidade retidos:

— em relação às operações de transformação, realizadas por conta do produtor, referidas no n.° 2, segunda frase, do artigo 1.° do Regulamento (CEE) n.° 2040/86, cujo produto obtido tenha sido utilizado na exploração do produtor para alimentação de animais,

— em relação às operações de transformação de cereais entregues ou colocados à disposição de uma empresa por um produtor (trabalho por encomenda), com vista a uma utilização posterior na sua exploração, efectuadas até 26 de Julho de 1988, nos termos do n.° 2 do artigo 1.° do Regulamento (CEE) n.° 1432/88» [3].

Portanto, a situação é resumidamente a seguinte:

Um produtor de cereais pode pedir um reembolso ao abrigo do Regulamento n.° 3779/88 e, de modo geral, está isento da taxa, por força do Regulamento n.° 2324/88, quando os cereais tenham sido transformados, por sua conta, por um terceiro e posteriormente utilizados na sua exploração para a alimentação de animais.

Em contrapartida, não há direito ao reembolso e, de modo geral, a taxa é devida, quando o produtor tenha *vendido*, e, por conseguinte, «colocado no mercado», os cereais, ainda que posteriormente tenha comprado alimentos para animais à base de cereais da mesma qualidade dos anteriormente vendidos.

5. É a legitimidade desta diferença de tratamento que leva o Vredegerecht van het kanton Brasschaat a interrogar de novo o Tribunal.

Antes de examinar o mérito da questão submetida pelo juiz *a quo*, é oportuno definir o seu alcance.

Antes de mais, deve observar-se que o pedido de reembolso da taxa objecto do processo principal foi apresentado no âmbito de um processo de direito interno e não do processo «comunitário», previsto para o efeito no Regulamento n.° 3779/88.

A este respeito, pensamos que podemos limitar-nos a duas observações.

Em primeiro lugar, o Regulamento n.° 3779/88 prevê e disciplina a possibilidade de os produtores se dirigirem directamente aos organismos nacionais competen-

3 — JO L 131 de 27.5.1988, p. 37.

tes a fim de obterem o reembolso da taxa indevidamente suportada; esta faculdade foi prevista também, se não acima de tudo, no interesse dos próprios produtores, nomeadamente, daqueles que, não tendo impugnado o pagamento da taxa perante os órgãos jurisdicionais nacionais, aquando do acórdão 300/86 já não tinham possibilidade de agir com base nos procedimentos de direito interno. Deste modo, e na falta de normas expressas no próprio regulamento, deve entender-se que o processo «comunitário» previsto neste último *não exclui* que os interessados possam, com essa finalidade (obter o reembolso), recorrer a procedimentos de direito interno.

Em segundo lugar, ainda que se mova num quadro processual diferente do previsto no regulamento, para decidir sobre o pedido que lhe foi submetido, o juiz *a quo* deve, em todo o caso, aplicar as normas fundamentais do Regulamento n.° 3779/88, as quais definem as hipóteses em que existe direito ao reembolso (qualquer que seja o modo do seu exercício). Por conseguinte, não existem dúvidas de que a questão da validade destas normas é essencial para a solução do processo principal.

Ora, a este respeito, deve observar-se que as normas a que o juiz *a quo* se refere no pedido prejudicial são as do artigo 1.°, n.° 1, *segundo* travessão, do Regulamento n.° 3779/88, ou seja, as que dizem respeito ao reembolso das taxas pagas em conformidade com o regime de cobrança instituído no Regulamento n.° 1432/88 da Comissão.

Todavia, é evidente que, de facto, a questão prejudicial se refere ao disposto no *primeiro* travessão daquela norma, atendendo a que a taxa em litígio foi paga em conformidade com o anterior regime de cobrança, previsto no Regulamento n.° 2040/86.

Em qualquer caso, parece-nos que o artigo 1.°, n.° 1, do Regulamento n.° 3779/88, embora distinga entre as operações realizadas sob o império de dois diferentes regimes de aplicação, prevê uma única hipótese, comum aos dois regimes, em que subsiste o direito ao reembolso, ou seja, a hipótese de operações de transformação efectuadas por um terceiro «por conta» do produtor de cereais. Por conseguinte, o Tribunal deve, em substância, pronunciar-se sobre a validade de todo o artigo 1.°, n.° 1, e não de uma parte sua (qualquer que seja a pertinente).

Deve acrescentar-se que a questão de validade em causa também diz necessariamente respeito às normas do Regulamento n.° 2324/88 que, sempre em execução do acórdão 300/86, alteraram o âmbito de aplicação da taxa. Isto resulta do próprio despacho do juiz do reenvio, sendo, de resto, evidente na medida em que o alcance do direito de reembolso se define necessariamente *per relationem* ao alcance da taxa, e vice-versa.

Em resumo, parece-nos que, em substância, a questão que o Tribunal deve examinar é, pois, a seguinte: é violado o princípio da igualdade de tratamento quando, em conformidade com a legislação comunitária em vigor, estejam isentos de taxa os produtores que façam transformar cereais, por sua conta, por um transformador industrial, utilizando depois os produtos transformados como alimentos para animais na sua explo-

ração, enquanto os mesmos produtores estão sujeitos à taxa quando *vendam* os cereais a uma empresa de transformação e posteriormente *adquiram*, para utilização na sua exploração, alimentos para animais à base de cereais da mesma qualidade dos anteriormente vendidos?

6. As duas partes no processo principal, o juiz *a quo* e o Governo italiano entendem que existe isenção da taxa não só na hipótese do trabalho por conta de outrem como também na de os cereais serem vendidos para posteriormente voltarem a ser comprados pelo produtor sob a forma de alimentos para animais: limitar, ao inverso, a isenção à primeira destas hipóteses é uma discriminação incompatível com o direito comunitário e, acima de tudo, contrária à clara parte decisória do acórdão 300/86.

Com efeito, em conformidade com este acórdão, o critério para estabelecer o alcance da isenção em causa é, na sua opinião, o da utilização dos cereais (transformados) na exploração produtora. Pelo contrário, é totalmente irrelevante o tipo de relação jurídico-económica existente entre os operadores económicos interessados, ou seja, o produtor criador de animais, por um lado, e a empresa de transformação, por outro: independentemente do facto de esta ter transformado os cereais «por conta» do produtor ou de lhos ter comprado, vendendo-lhe posteriormente os produtos transformados, em qualquer caso, os cereais são consumidos pelo operador que os produziu e, por conseguinte, justifica-se a sua isenção da taxa de co-responsabilidade.

7. O núcleo essencial da tese sustentada pelas partes acima referidas consiste, pois, na afirmação de que o legislador comunitário desrespeitou o teor e o alcance do acórdão 300/86. Por conseguinte, antes do mais, deve examinar-se qual o critério de isenção da taxa enunciado nesse acórdão, verificando-se depois se a regulamentação em litígio lhe deu uma correcta aplicação.

A este respeito, deve recordar-se que, no referido acórdão, o Tribunal afirmou que «o objectivo da regulamentação comunitária em matéria de taxa de co-responsabilidade é a limitação dos excedentes estruturais de cereais no mercado» e que «este objectivo justifica que apenas se sujeite à taxa as transformações de cereais colocadas nos circuitos comerciais, dado que é apenas nesta hipótese que aumentam os excedentes no mercado, não contribuindo para a sua constituição as quantidades de cereais absorvidas em circuito fechado» (n.° 11).

Resulta, em termos muito claros, tanto deste trecho do acórdão como dos imediatamente seguintes que o critério determinante para definir o alcance da isenção da taxa reside no facto de os cereais terem ou não sido *colocados no mercado.*

Também é evidente a *ratio* desse critério. Com efeito, o Tribunal entendeu que só a produção que entra no circuito comercial é, por essa razão, apta a influenciar o equilíbrio global do mercado; daqui resulta que é a justo título a sujeição de apenas esta produção ao elemento de dissuasão específico que é a taxa de co-responsabilidade. Noutros termos, para se poder beneficiar da isenção, é necessário que nem os cereais nem os produtos da transformação tenham sido objecto de trocas comerciais.

8. Posto isto, parece-nos inegável que a regulamentação em litígio constitui uma fiel tradução do critério enunciado no acórdão. Com efeito, não há dúvida que, na hipótese da transformação dos cereais por um industrial, por conta do produtor, nem os cereais nem os alimentos para animais produzidos a partir daqueles são colocados no mercado. Com efeito, o produtor mantém a propriedade dos cereais durante toda a transformação até ao momento do consumo, enquanto a empresa que os transforma apenas opera na qualidade de prestador de um serviço, tendo em vista a transformação em alimentos para animais.

Em contrapartida, na hipótese objecto do processo principal (venda de cereais e posterior aquisição de alimentos para animais), há uma dupla colocação no circuito comercial: a primeira vez, quando o produtor agrícola decide vender cereais a uma empresa de transformação, transferindo para esta a propriedade dos mesmos e o respectivo risco económico; a segunda vez, quando o produtor decide depois comprar alimentos para animais à base de cereais, em vez de outros produtos concorrentes. Trata-se de duas transacções comerciais reciprocamente autónomas, que ocorrem em dois mercados distintos e que, em definitivo, dependem das condições aí existentes, bem como da sua avaliação pelos operadores interessados. Pela sua natureza, estas transacções influem sobre o equilíbrio global dos mercados em causa e, *in primis*, sobre o mercado dos cereais.

Por conseguinte, deve entender-se que a regulamentação em litígio, na medida em que limita a isenção da taxa apenas às quantidades de cereais transformadas «por conta» do produtor — ou seja, apenas às quantidades que realmente possam ser consideradas como «absorvidas em circuito fechado», e não no âmbito do circuito comercial normal —, é perfeitamente coerente com o critério enunciado no acórdão 300/86.

9. Por outro lado, não se vê em que base também se pode justificar um alargamento da isenção à hipótese objecto do processo principal, atendendo à diferença objectiva que esta apresenta, do ponto de vista da incidência sobre o mercado, em relação à da transformação «por conta» do produtor.

Com efeito, conforme afirmámos, a venda de cereais incide sobre a oferta global e reflecte-se no nível dos preços. Por conseguinte, existe um efeito *directo* sobre o equilíbrio do mercado. É verdade que a posterior compra de alimentos para animais que contêm cereais com a mesma qualidade dos anteriormente vendidos pode, pelo menos em certas circunstâncias, produzir efeitos em sentido contrário, na medida em que pode contribuir para sustentar a procura e os preços no mercado de cereais. Mas, também é verdade que não se pode considerar como certo que a compra de alimentos para animais é sempre apta a «neutralizar» todas as consequências económicas da colocação dos cereais no mercado. Com efeito, a compra de alimentos para animais é uma operação que se realiza num mercado a jusante, a qual apenas se repercute no mercado dos cereais, a montante, *de modo indirecto* e tão-só através do comportamento e das opções dos transformadores industriais.

Por conseguinte, se a *venda* de cereais contribui directamente para a constituição de excedentes, não é certo que a *compra* pelo produtor de alimentos para animais à base de cereais compense necessariamente, e desse modo neutralize, esse efeito.

Consequentemente, parece-nos que é objectivamente justificado apenas se prever a isenção para a hipótese da transformação por conta de outrem (na qual, de facto, os cereais não entram no mercado), e não, pelo contrário, para a que é objecto do processo principal, em que os cereais entram no circuito comercial normal, ainda que posteriormente sejam comprados e consumidos pelo seu produtor sob a forma de alimentos para animais.

Prever-se, pelo contrário, um tratamento idêntico nas duas hipóteses, mau grado a diferença objectiva que os caracteriza, significa não respeitar a lógica que inspira o regime da taxa, a qual, conforme resulta claramente do acórdão 300/86, impõe a sua aplicação, com o objectivo de desincentivar a produção, tão-só aos cereais colocados no mercado.

10. É, de resto, evidente que uma solução diferente iria, além disso, transformar radicalmente o regime de aplicação da taxa de co-responsabilidade. Com efeito, se se pretendesse desenvolver, de modo coerente e até ao fim, a argumentação das partes no processo principal, teria de reconhecer-se que a taxa não é devida, devendo, pois, ser reembolsada, independentemente do período de tempo decorrido entre a venda de cereais e a compra de alimentos para animais e, em última análise, mesmo quando o produtor comprasse alimentos para animais a empresa de transformação diversa daquela a quem vendeu os seus cereais; com efeito, em qualquer destes casos, teria utilizado na sua exploração cereais da mesma qualidade dos anteriormente colocados no mercado e, por conseguinte, contribuído, mesmo após um período de tempo bastante longo, para escoar os cereais por si produzidos e comercializados. Ora, estas consequências são claramente contrárias à *ratio* do regime da taxa, o qual, pelo menos na sua forma actual, tem essencialmente por objectivo, mediante uma redução dos lucros da venda de cereais, desincentivar a produção colocada no mercado [4].

11. À luz destas considerações, sugerimos que se responda à questão submetida pelo juiz nacional nos seguintes termos: o exame da questão prejudicial não revelou elementos de natureza a afectar a validade dos regulamentos n.os 2324/88 e 3779/88 da Comissão.

4 — Ver as conclusões no acórdão de 26 de Junho de 1990, Zardi (C-8/89, Colect., p. I-2515).