COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 17.7.2015
COM(2015) 349 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO CONSELHO

sobre a avaliação dos progressos comunicados por Itália à Comissão e ao Conselho, relativamente à recuperação de imposições suplementares devidas pelos produtores de leite, respeitantes às campanhas de 1995/1996 a 2001/2002

(em conformidade com o artigo 3.º da Decisão 2003/530/CE do Conselho)

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO CONSELHO

sobre a avaliação dos progressos comunicados por Itália à Comissão e ao Conselho, relativamente à recuperação de imposições suplementares devidas pelos produtores de leite, respeitantes às campanhas de 1995/1996 a 2001/2002

(em conformidade com o artigo 3.º da Decisão 2003/530/CE do Conselho)

A Comissão elabora o presente relatório de avaliação em conformidade com o artigo 3.º da Decisão 2003/530/CE do Conselho, de 16 de julho de 2003, relativa à compatibilidade com o mercado comum de um auxílio que a República Italiana tenciona conceder aos seus produtores de leite (a seguir denominada «Decisão do Conselho»), por força da qual as autoridades italianas competentes devem informar anualmente o Conselho e a Comissão sobre os progressos realizados na recuperação do montante devido pelos produtores a título de imposição suplementar relativa ao período de 1995/1996 a 2001/2002.

Por força do artigo 1.º da Decisão do Conselho, o auxílio que a República Italiana concede aos produtores de leite, subrogando-se a estes no pagamento ao orçamento da União Europeia do montante devido por esses produtores de leite à União a título de imposição suplementar sobre o leite e os produtos lácteos respeitante às campanhas de 1995/1996 a 2001/2002, e permitindo que aqueles produtores liquidem a sua dívida através de um pagamento diferido sem juros ao longo de vários anos, é considerado, a título excecional, compatível com o mercado comum, desde que:

– a amortização seja efetuada integralmente em prestações anuais iguais;

– o período de amortização não exceda 14 anos, a contar de 1 de janeiro de 2004.

Por força do artigo 2.º da Decisão do Conselho, a concessão do auxílio está sujeita à condição de Itália declarar ao Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA), atualmente Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA), o montante da imposição suplementar total relativa aos períodos em causa e deduzir o saldo da dívida, em três prestações anuais iguais, das despesas financiadas pelo FEOGA para os meses de novembro de 2003, novembro de 2004 e novembro de 2005, respetivamente. Por ofício de 26 de agosto de 2003, aquele Estado-Membro declarou devidamente a imposição suplementar total correspondente ao período em causa. O saldo da dívida foi devidamente deduzido das despesas financiadas pelo FEOGA relativamente a novembro de 2003, novembro de 2004 e novembro de 2005.

Por força do artigo 3.º da Decisão do Conselho, as autoridades italianas competentes devem informar anualmente o Conselho e a Comissão sobre os progressos realizados na recuperação do montante devido pelos produtores a título de imposição suplementar respeitante às campanhas de comercialização de 1995/1996 a 2001/2002.

Em cumprimento dessa disposição, as mesmas autoridades apresentaram à Comissão, em anexo a um ofício da AGEA (Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura) de 13 de novembro de 2014, o décimo relatório, relativo à prestação de 2013.

No presente relatório, a Comissão avalia os progressos realizados em 2013 na recuperação de imposições suplementares, respeitantes ou não às sete campanhas abrangidas pela Decisão do Conselho, comunicados por aquelas autoridades.

Pagamento da imposição na modalidade de prestações de 2003

A Decisão do Conselho que autoriza Itália a subrogar-se aos seus produtores de leite no pagamento ao orçamento da União da imposição suplementar abrangia 25 123 produtores devedores em 2005, data do primeiro relatório ao Conselho. Esse número baixou para 21 819 em 2013.

Do conjunto dos produtores objeto do relatório e sujeitos a imposição nas sete campanhas abrangidas pela Decisão do Conselho, 15 431 optaram pelo pagamento a prestações nos termos do regime de 2003. Em 2004, antes da liquidação da primeira prestação, os 15 431 produtores que optaram pelo regime de pagamento a prestações deviam o montante total de 345 milhões de EUR, o que representa cerca de um quarto do saldo do montante total da imposição, devido pelos produtores que recusaram aderir aos regimes de pagamento a prestações. Verifica-se, portanto, que a maior parte dos produtores responsáveis pelos níveis mais baixos de entregas individuais excedentárias optaram pela referida modalidade. Por outro lado, os produtores com entregas individuais excedentárias mais significativas (cerca de 8 000, devedores de imposições no valor aproximado de 1 000 milhões de EUR, respeitantes às sete campanhas) optaram por não recorrer ao regime de pagamento a prestações. Contudo, deve precisar-se que, todos os anos, as autoridades italianas recebem novos pedidos de pagamento a prestações. Em 2013, foram apresentados 160 novos pedidos, no montante total de 8,7 milhões de EUR. O montante total abrangido pelo regime de pagamentos a prestações é de 362,17 milhões de EUR.

O pagamento da décima prestação, no valor total de 26 165 096 EUR, devia ter sido efetuado por 11 331 produtores até 31 de dezembro de 2013. As verificações efetuadas por aquelas autoridades revelam que, durante 2013, 11 132 produtores pagaram um montante total que ascende a 25 664 142 EUR. Significa isto que 98,24% dos produtores pagaram atempadamente 98,2 % das imposições correspondentes à décima prestação. Os pagamentos dentro do prazo das nove prestações anteriores corresponderam a, respetivamente, 99,6%, 97,9%, 99,5%, 99,7%, 96,4%, 96,2%, 90,5%, 98,3% e 96,9% dos montantes devidos. O total das imposições cobradas nas primeiras dez prestações ascende, assim, a cerca de 270 739 640 EUR (aproximadamente 97,3% do montante total dessas prestações).

Embora estas taxas sejam, de facto, reveladoras da vontade dos produtores participantes no regime de pagamentos a prestações de cumprirem as suas obrigações, a Comissão considera que o seguimento dado aos casos de incumprimento dos prazos de pagamento é um indicador fundamental do nível de empenhamento das autoridades italianas em fazerem cumprir rigorosamente as condições do regime de pagamento e, em última análise, a cobrança integral das imposições em dívida.

No que diz respeito à décima prestação, não estão disponíveis informações sobre os pagamentos dos restantes 199 produtores, cujo montante ascende a 500 948 EUR.

No que diz respeito à nona prestação, no final de 2012, 285 produtores que não haviam pago as prestações, que totalizavam 786 682,83 EUR. Segundo informações das autoridades italianas, todos estes casos foram comunicados pelas autoridades centrais às autoridades regionais competentes, para que estas reclamassem o pagamento a totalidade dos montantes em dívida, incluindo juros não previstos pelo regime de pagamento a prestações. Posteriormente, verificou-se que, dos 285 produtores que se considerara inicialmente não terem pago, 191 o tinham realmente feito. Em contrapartida, os 94 produtores que efetivamente não haviam pago a nona anuidade perderam o benefício do pagamento a prestações, tendo sido desencadeados os processos de cobrança coerciva.

Explorações às quais foi revogada a possibilidade de pagamento em prestações

A omissão do pagamento de uma prestação anual implica a exclusão do interessado do regime de pagamento a prestações, expondo-o assim à cobrança da totalidade do montante em dívida, acrescido de juros.

Dez anos após o início do regime de pagamento a prestações de 2003, esse direito foi revogado a 613 explorações, cujas prestações em dívida totalizavam 22 817 190 EUR.

No entanto, desse montante, 7 128 700 EUR foram pagos antes da revogação do direito, o que significa que o total em dívida das restantes 251 explorações é de 11 391 415 EUR.

Estes valores indicam que as diligências das autoridades italianas na cobrança da imposição aos produtores excluídos do regime de pagamento a prestações, por não-pagamento de uma anuidade, estão longe de ser satisfatórias. Além disso, os produtores de leite tiveram de renunciar às suas ações judiciais nos tribunais italianos para poderem utilizar o regime de prestações. Tendo em conta este facto, a ausência de recuperação dos montantes em dívida não parece decorrer da eventual morosidade dos processos judiciais, mas sim da incapacidade da administração italiana para o fazer.

Prorrogação do pagamento por seis meses e respetivas consequências em matéria de auxílios estatais

Por força do artigo 2.º, n.º 12.º-M, do Decreto-Lei n.º 225, de 29 de dezembro de 2010 (da República Italiana), que passou, após alteração, a Lei n.º 10, de 26 de fevereiro de 2011, Itália autorizou a prorrogação, até 30 de junho de 2011, da anuidade de 2010, que, em princípio, devia ter sido paga até 31 de dezembro de 2010, nos termos do regime de pagamento a prestações de 2003, aprovado pela Decisão 2003/530/CE do Conselho.

Pela Decisão C(2013) 4046 final, de 17 de julho de 2013, a Comissão declarou que o alargamento do prazo de pagamento da fração da imposição sobre o leite que terminava em 31 de dezembro de 2010, constituía um auxílio incompatível com o mercado interno. Além disso, considerou que este auxílio implicara incumprimento das condições fixadas pela Decisão 2003/530/CE do Conselho e criara, para os que dela beneficiaram e, desse modo, saíram do quadro estabelecido pelo Conselho, um novo auxílio estatal, ilegal na aceção do artigo 1.º, alínea f), do Regulamento (CE) n.º 659/1999 e igualmente incompatível com o mercado interno.

Na Decisão C(2013) 4046 final, a Comissão ordenou a Itália que recuperasse dos beneficiários do diferimento de pagamento o montante dos auxílios incompatíveis, acrescidos de juros.

As autoridades italianas encetaram as diligências administrativas necessárias ao processo de recuperação dos auxílios em causa. Todavia, a 8 de novembro de 2013, aquele Estado-Membro recorreu da decisão da Comissão para o Tribunal de Primeira Instância (processo T-527/13). Em 24 de junho de 2015, o Tribunal proferiu um acórdão que anula parcialmente a decisão da Comissão: confirmou a abordagem da Comissão quanto ao auxílio inerente ao alargamento do prazo de pagamento da fração da imposição, que terminava em 31 de dezembro de 2010, mas rejeitou as conclusões da Comissão no que respeita ao novo auxílio criado para os beneficiários desse alargamento de prazo, saindo deste modo do quadro da decisão do Conselho.

Imposição suplementar devida a título da campanha de 2002/2003

No que se refere às campanhas de comercialização de 1995 a 2002, Itália pagou ao orçamento da União a imposição suplementar devida pelos produtores, nos termos da Decisão 2003/530/CE do Conselho.

Desde 2004, os Estados-Membros pagam diretamente a imposição suplementar ao orçamento da União, por força do Regulamento (CE) n.º 1788/2003 do Conselho, de 29 de setembro de 2003.

Em contrapartida, a campanha de 2002/2003 não está abrangida pela Decisão do Conselho nem pelo novo regime instaurado em 2004. Tendo em conta a ultrapassagem da quota nacional atribuída a Itália, os produtores de leite italianos responsáveis deviam 227,77 milhões de EUR ao orçamento da União a título da campanha de 2002/2003.

Deste montante, 56,58 milhões de EUR foram cobrados e pagos ao orçamento da União, e 40,68 milhões foram anulados por decisão judicial. Assim, em 31 de dezembro de 2013, os produtores de leite deviam ainda 130,50 milhões de EUR ao orçamento da União, a título da imposição suplementar para a campanha de 2002/2003. Deste montante, 9,35 milhões de EUR decorrem do regime de pagamento a prestações de 2009.

Imposições devidas não abrangidas pelo regime de pagamento a prestações de 2003 nem pelo regime de reembolso das imposições de 2009

Em relatórios anteriores foi chamada a atenção para o facto de o regime de pagamento a prestações de 2003 e o regime de reembolso de 2009 (cuja taxa de juro equivale a uma taxa de referência para a União majorada de vários pontos percentuais) só cobrirem uma pequena parte das imposições a recuperar.

Com efeito, o montante total da imposição cobrada a título das campanhas de 1995/1996 a 2008/2009, notificado por Itália, eleva-se a 2,305 mil milhões de EUR. Deste montante, 566,71 milhões de EUR foram recuperados por aquele Estado-Membro entre 2003 e 2013, dos quais 270,74 milhões de EUR no âmbito do plano de pagamento a prestações de 2003, 4,99 milhões de EUR do sistema de reembolso de 2009 e 290,98 milhões de EUR fora dos regimes de pagamento a prestações.

Do remanescente, ou seja, 1,738 mil milhões de EUR:

– uma pequena parte (199,88 milhões de EUR) releva dos regimes de pagamento a prestações instaurados por Itália em 2003 e 2009, a que aderiram certos produtores de leite que deviam imposições;

– 211,23 milhões de EUR foram declarados irrecuperáveis, por falência do produtor ou por anulação judicial;

– 1,327 mil milhões de EUR estão em dívida pelos produtores que se recusaram a aderir aos regimes de pagamento a prestações e que, na maior parte, contestaram a imposição suplementar em tribunais italianos.

Assim, cerca de 87% dos montantes globais ainda em dívida a título da imposição respeitante às campanhas de 1995/1996 a 2008/2009 (1,527 mil milhões de EUR) não estão cobertos por qualquer dos regimes de pagamento a prestações.

Até à data, o total das imposições cobradas fora dos regimes de prestações ascende a 290,98 milhões de EUR, apenas. De acordo com o relatório das autoridades italianas, esta taxa extremamente baixa dever-se-ia ao elevado número de ações judiciais intentadas pelos produtores com imposições em dívida e que obtiveram a suspensão da cobrança.

Em anteriores relatórios de avaliação apresentados ao Conselho, a Comissão afirmou ser desejável que os relatórios anuais apresentados por Itália precisassem a situação dos litígios pendentes e comunicassem elementos que confirmassem o pagamento pelos produtores cujas oposições ao pagamento não obtiveram vencimento em juízo. Sem estas informações pormenorizadas, a Comissão não podia acompanhar corretamente a evolução da cobrança da parte das imposições não abrangida pelo regime de pagamento a prestações.

A Comissão congratulou-se com as informações contidas no relatório das autoridades italianas sobre a décima prestação, no que tange à atual situação global da recuperação da imposição no quadro do regime de pagamento a prestações instaurado em 2003.

Em contrapartida, no que diz respeito à cobrança dos montantes não incluídos no regime de pagamento a prestações, os números comunicados pelas autoridades italianas mostram que os progressos realizados são insignificantes. Concretamente, não houve progressos significativos na recuperação dos montantes executórios que nunca foram contestados ou que, tendo sido, foram confirmados judicialmente, ou relativamente aos quais correm processos, mas cuja suspensão não foi ordenada.

Em 31 de dezembro de 2013, a cobrança efetiva desses montantes executórios ascendia a cerca de 240,92 milhões de EUR, e o montante executório ainda em dívida era de 827 milhões de EUR. A Comissão nota ainda que, do montante de 1,527 mil milhões de EUR, correspondente ao período 1995/1996-2008/2009, 500 milhões de EUR não são ainda executórios pois são objeto de contencioso com suspensão da cobrança ordenada pelo juiz, mas deverão ser recuperados depois de a justiça ter tomado as decisões judiciais favoráveis à administração.

No que diz respeito aos montantes atualmente executórios devidos por todo o período 1995/1996-2008/2009, apenas 22,5% foram efetivamente cobrados.

Quanto ao período abrangido pela Decisão do Conselho (1995/1996 a 2001/2002), os montantes cobrados correspondem a 26,6% dos montantes atualmente executórios. Entre os montantes executórios, importa distinguir entre:

– montantes que não foram contestados: dos 172,12 milhões de EUR executórios, foram recuperados 109,65 milhões de EUR, o que corresponde a uma taxa de recuperação de 63%;

– montantes que foram objeto de contencioso, mas sem que tenha sido proferida uma ordem de suspensão da cobrança: dos 256,20 milhões de EUR executórios, apenas foram recuperados 28,38 milhões de EUR, isto é, 11%;

– montantes que foram confirmados judicialmente: dos 639,97 milhões de EUR executórios, apenas foram recuperados 102,89 milhões de EUR, isto é, 16,5%.

A Comissão sublinha a ínfima proporção da cobrança das duas últimas categorias. Do mesmo modo, em relação aos 172,12 milhões de EUR que nunca foram contestados e que, por conseguinte, podiam ser imediatamente recuperados, estão ainda por recuperar 62,48 milhões de EUR. No que se refere à imposição devida a título das campanhas de 1995/1996 a 2001/2002, isto significa que, decorridos mais de 10 anos, não foram ainda recuperados 19,54 milhões de EUR.

A Comissão lamenta profundamente a lentidão do processo de cobrança da parte das imposições não abrangida pelo regime de pagamento a prestações de 2003 nem pelo regime de reembolso de 2009.

A Comissão continua a seguir atentamente o processo de recuperação em Itália, particularmente a recuperação das imposições não abrangidas pela modalidade de pagamento a prestações. Os serviços da Comissão comunicaram várias vezes as suas observações (incluindo as negativas) às autoridades italianas e pediram informações pormenorizadas sobre diversos aspetos da recuperação da imposição sobre o leite.

No entanto, apesar dos reiterados pedidos da Comissão, aquelas autoridades ainda não recuperaram a maior parte das imposições em dívida.

Em 20 de junho de 2013, a Comissão Europeia instou Itália, nos termos do artigo 258.º do TFUE, a apresentar as suas observações sobre a insuficiência das medidas adotadas para resolver os problemas registados na cobrança da imposição suplementar respeitante ao período de 1995 a 2009. A resposta de Itália não apresentou no entanto qualquer progresso significativo em termos de cobrança fiscal.

Em 10 de julho de 2014, a Comissão emitiu um parecer fundamentado contra Itália, por este Estado-Membro não ter tomado medidas suficientes para garantir uma cobrança eficiente das imposições sobre os excedentes junto dos produtores de leite que superaram a sua quota individual durante os anos em que Itália excedeu a sua quota leiteira nacional.

Conclusão

A Comissão entende que, na medida em que são cumpridas as condições de aplicação do regime de pagamento a prestações aprovado pelo Conselho em 2003, os progressos realizados pelas autoridades italianas na recuperação dos montantes devidos pelos produtores que optaram pelo regime de pagamento a prestações das imposições respeitantes às campanhas de 1995/1996 a 2001/2002 comprovam uma gestão satisfatória desse regime.

Quanto aos montantes não abrangidos pelos regimes de pagamento a prestações, nos sucessivos relatórios de avaliação apresentados ao Conselho desde 2010, na notificação para cumprir dirigida a Itália, em 20 de junho de 2013 e, por último, no parecer fundamentado emitido em 10 de julho de 2014, a Comissão manifestou a sua insatisfação com a ausência de progressos significativos na cobrança da imposição sobre o leite.

As informações prestadas pelas autoridades italianas no seu relatório sobre a décima prestação revelam que, apesar de alguns melhoramentos, não se observaram grandes progressos na cobrança efetiva das imposições não abrangidas pela modalidade de pagamento a prestações. Dada a importância do montante da imposição em dívida e a subsistência da não-recuperação desse montante, deve concluir-se que a efetividade e a eficácia da legislação da União está longe de ter sido e de ser assegurada por aquelas autoridades, o que levou a Comissão a decidir intentar uma ação por incumprimento no Tribunal de Justiça da União Europeia, em 26 de fevereiro de 2015, nos termos do artigo 258.º do TFUE.