ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção)

19 de Outubro de 2000 *

No processo C-216/98,

Comissão das Comunidades Europeias, representada por M. Condou-Durande e E. Traversa, membros do Serviço Jurídico, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de C. Gómez de la Cruz, membro do mesmo serviço, Centre Wagner, Kirchberg,

demandante,

contra

República Helénica, representada por P. Mylonopoulos, consultor jurídico adjunto no Serviço Especial do Contencioso Comunitário do Ministério dos Negócios Estrangeiros, e N. Dafniou, auditora no mesmo serviço, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo na Embaixada da Grécia, 117, Val Sainte-Croix,

demandada,

* Língua do processo: grego.

que tem por objecto obter a declaração de que, ao adoptar e manter em vigor disposições legislativas que prevêem a determinação dos preços mínimos de venda ao público de tabacos manufacturados por despacho ministerial, a República Helénica não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 9.º da Directiva 95/59/CE do Conselho, de 27 de Novembro de 1995, relativa aos impostos que incidem sobre o consumo de tabacos manufacturados, com excepção dos impostos sobre o volume de negócios (JO L 291, p. 40),

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção),

composto por: J.-P. Puissochet, exercendo funções de presidente da Sexta Secção, R. Schintgen e F. Macken (relatora), juízes,

advogado-geral: F. G. Jacobs,
secretário: L. Hewlett, administradora,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações das partes na audiência de 17 de Fevereiro de 2000,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 13 de Abril de 2000,

profere o presente

Acórdão

1 Por petição entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 11 de Junho de 1998, a Comissão das Comunidades Europeias propôs uma acção, nos termos do artigo 169.° do Tratado CE (actual artigo 226.° CE), pedindo que seja declarado que, ao adoptar e manter em vigor disposições legislativas que prevêem a determinação dos preços mínimos de venda ao público de tabacos manufacturados por despacho ministerial, a República Helénica não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 9.° da Directiva 95/59/CE do Conselho, de 27 de Novembro de 1995, relativa aos impostos que incidem sobre o consumo de tabacos manufacturados, com excepção dos impostos sobre o volume de negócios (JO L 291, p. 40).

2 A Directiva 95/59 codificou a Directiva 72/464/CEE do Conselho, de 19 de Dezembro de 1972 (JO L 303, p. 1; EE 09 F1 p. 39), alterada pela Directiva 92/78/CEE do Conselho, de 19 de Outubro de 1992 (JO L 316, p. 5, a seguir «Directiva 72/464»).

3 O artigo 9.°, n.° 1, da Directiva 95/59, que corresponde ao artigo 5.°, n.° 1, da Directiva 72/464, dispõe:

«É considerada fabricante a pessoa singular ou colectiva estabelecida na Comunidade que transforma o tabaco em produtos manufacturados preparados para venda ao público.

Os fabricantes ou, se for caso disso, os seus representantes ou mandatários na Comunidade, bem como os importadores de países terceiros determinam livremente os preços máximos de venda ao público de cada um dos seus produtos em cada Estado-Membro em que se destinam a ser consumidos.

O disposto no segundo parágrafo não obsta, todavia, à aplicação das legislações nacionais sobre o controlo do nível de preços ou sobre a observância dos preços fixados, desde que estas sejam compatíveis com a regulamentação comunitária.»

4 A determinação dos preços de venda ao público dos tabacos manufacturados é regulada na Grécia pela Lei n.º 2127/1993, de 5 de Abril de 1993, relativa à harmonização com o direito comunitário do regime fiscal dos produtos derivados do petróleo, do álcool etílico e das bebidas alcoólicas, bem como dos tabacos manufacturados, alterada pelo artigo 2.º da Lei n.º 2187/1994, de 8 de Fevereiro de 1994, cujo artigo 45.º dispõe:

«1. Os preços de venda a retalho dos tabacos manufacturados que se consomem no interior do país são, sem prejuízo do disposto no n.º 3, livremente fixados pelos fabricantes e pelos mandatários dos fabricantes dos outros Estados-Membros estabelecidos na Grécia, bem como pelos seus importadores, os quais devem fixar em dracmas o preço de venda a retalho nos maços ou nas embalagens mais pequenas destinadas à venda a retalho ou nos selos fiscais neles apostos.

2. ...

3. O ministro das Finanças fixa, por despacho publicado no Jornal Oficial do governo, os preços mínimos de venda a retalho dos produtos referidos no n.º 1, os quais devem ser, no mínimo, iguais aos preços desses produtos em 1 de Dezembro de 1993, nos termos do disposto no n.º 2, aumentados de 20%. Outros preços mínimos podem igualmente ser fixados por despacho do ministro das Finanças. Em caso de colocação no mercado de novos tipos de tabacos manufacturados, o respectivo preço mínimo de venda a retalho será também igual ao preço em vigor para o tipo qualitativamente mais próximo, o qual será fixado no referido despacho ministerial. Nesse mesmo despacho, o ministro das Finanças determina os preços mínimos de venda a retalho dos charutos ou

cigarrilhas, do tabaco de corte fino destinado a cigarros de enrolar e restantes tabacos de fumar.

...»

5 Considerando que esta disposição contraria o direito comunitário, em especial o artigo 5.° da Directiva 72/464, a Comissão, em 21 de Fevereiro de 1994, enviou às autoridades helénicas uma carta em que chamava a atenção das mesmas para este facto.

6 Em 31 de Março de 1994, as autoridades helénicas responderam que a Lei n.° 2127/1993 não afecta o direito dos fabricantes e dos importadores de determinarem livremente o preço de venda ao público dos seus produtos, dado que:

— a determinação dos preços mínimos de venda ao público — com base nos preços que os fabricantes livremente determinaram — não pode ser considerada contrária ao disposto no artigo 5.° da Directiva 72/464, o qual não exige a livre determinação dos preços mínimos de venda ao público, mas unicamente prevê a livre determinação dos preços máximos,

— a Directiva 72/464 permite a aplicação das legislações nacionais no que respeita ao controlo do nível dos preços e ao respeito dos preços impostos,

— e que a determinação do preço mínimo só pode ser criticada invocando uma eventual infracção ao artigo 30.° do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 28.° CE) e não à Directiva 72/464.

7 Em 15 de Julho de 1994, a Comissão enviou uma nova carta às autoridades helénicas na qual indicava que não pode haver simultaneamente determinação ministerial dos preços mínimos de venda ao público dos tabacos manufacturados e livre determinação dos mesmos preços pelos fabricantes ou pelos importadores.

8 A Comissão salientava, além disso, que o Tribunal de Justiça por diversas vezes confirmou que o artigo 5.° da Directiva 72/464 estabelece o princípio de livre determinação dos preços dos tabacos pelos fabricantes ou pelos importadores e que um sistema nacional de controlo do nível dos preços não pode contrariar o referido princípio.

9 Por último, a Comissão salientava que, embora a Directiva 72/464 faça parte do direito derivado, a mesma fornece uma base jurídica suficiente para concluir pelo carácter ilegal de uma disposição nacional que prevê a determinação obrigatória dos preços de venda ao público dos tabacos.

10 Por carta de 14 de Setembro de 1994, as autoridades helénicas reiteraram a sua argumentação anterior.

11 Insatisfeita com esta resposta, a Comissão decidiu, em 22 de Março de 1996, dar início ao procedimento previsto no artigo 169.° do Tratado, pelo que enviou ao Governo helénico uma notificação de incumprimento, convidando-o a apresentar as suas observações.

12 Por carta de 29 de Maio de 1996, o Governo helénico respondeu à referida notificação de incumprimento retomando os argumentos já anteriormente desenvolvidos.

13 Em 17 de Junho de 1997, a Comissão enviou ao Governo helénico um parecer fundamentado. Após expor as razões pelas quais rejeitava os argumentos daquele, a Comissão referia que, ao manter em vigor o artigo 45.° da Lei n.° 2127/1993, a República Helénica não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 5.° da Directiva 72/464, que, entretanto, passou a artigo 9.° da Directiva 95/59, e convidava a República Helénica a adoptar as medidas necessárias para dar cumprimento ao parecer fundamentado no prazo de dois meses a contar da respectiva notificação.

14 Por carta de 25 de Março de 1998, o Governo helénico reiterou a sua posição e indicou, por outro lado, que estava no exercício do direito que lhe é conferido pelo artigo 9.°, n.° 1, terceiro parágrafo, da Directiva 95/59 de controlar o nível dos preços, ao determinar o nível mínimo de preços com o objectivo de garantir o mínimo de receitas fiscais provenientes da venda de tabacos no mercado helénico. Invocou igualmente a possibilidade de o Estado intervir a fim de reduzir o consumo destes produtos por razões de saúde pública, salientando que o artigo 45.° da Lei n.° 2127/1993 é indistintamente aplicável aos fabricantes e importadores, quer sejam nacionais ou comunitários.

15 Dado que esta resposta não satisfez a Comissão, a mesma decidiu propor a presente acção.

16 A Comissão considera que a legislação helénica impede os produtores e os importadores de determinarem livremente o preço de venda dos seus produtos uma vez que existe um preço mínimo fixado pelo ministro das Finanças que tem de ser respeitado.

17 O Governo helénico, pelo contrário, considera que o artigo 9.° da Directiva 95/59 se limita a prever que o fabricante deve ser livre no que respeita à determinação do preço máximo e não do preço mínimo de venda ao público. A este respeito, salienta que o Comité Económico e Social, no seu parecer quanto à proposta da Comissão (JO 1991, C 69, p. 25), que conduziu à adopção da

Directiva 92/78, propôs que se indicasse que o fabricante ou o importador de tabacos manufacturados deve determinar o «preço de venda ao público» e, consequentemente, que desaparecesse a referência aos preços máximos. Ora, esta proposta não foi adoptada, o que significa, segundo o Governo helénico, que a liberdade de fixação dos preços se limita aos preços máximos.

18 A título liminar, deve recordar-se que resulta dos terceiro e sétimo considerandos da Directiva 95/59 que a mesma se inscreve no quadro de uma política de harmonização das estruturas dos impostos sobre o consumo relativos aos tabacos manufacturados que tem como objectivo evitar que a concorrência entre diferentes categorias de tabacos manufacturados pertencentes a um mesmo grupo seja falseada e, assim, concretizar a abertura dos mercados nacionais dos Estados-Membros.

19 Para este efeito, o artigo 8.° da Directiva 95/59 prevê, no n.° 1, que os cigarros fabricados na Comunidade e os importados de países terceiros estão sujeitos em cada Estado-Membro a um imposto sobre o consumo proporcional, calculado sobre o preço máximo de venda ao público, incluindo os direitos aduaneiros, e a um imposto específico calculado por unidade de produto.

20 Quanto ao artigo 9.° da directiva, o mesmo prevê, no n.° 1, que os fabricantes ou, se for caso disso, os seus representantes ou mandatários na Comunidade e os importadores de países terceiros determinam livremente o preço máximo de venda ao público de cada um dos seus produtos, a fim de garantir que a concorrência possa efectivamente funcionar entre eles.

21 Ora, há que verificar que a fixação de um preço mínimo de venda ao público pelas autoridades públicas tem inevitavelmente por efeito limitar a liberdade dos produtores e importadores de determinarem o seu preço máximo de venda ao público uma vez que, em qualquer hipótese, o mesmo não pode ser inferior ao preço mínimo obrigatório.

22 Por outro lado, a não tomada em consideração da proposta do Comité Económico e Social que sugeria o abandono do qualificativo «máximo» não pode ser interpretada como um sinal de que o legislador comunitário pretendeu conceder aos Estados-Membros a liberdade de imporem um preço mínimo de venda ao público. Esta alteração carecia, efectivamente, de objecto, uma vez que, por um lado, a Directiva 95/59 tem apenas em conta, para o cálculo dos impostos de consumo proporcionais, o preço máximo de venda ao público e, por outro, a fixação pelas autoridades de um Estado-Membro de um preço de venda ao público, mesmo que mínimo, prejudica, por natureza, a liberdade dos operadores de fixarem o seu preço máximo de venda ao público.

23 O Governo helénico salienta ainda que, em qualquer caso, a liberdade de fixar o preço máximo de venda ao público pode ser limitada pela legislação nacional relativa ao controlo do nível dos preços ou do respeito dos preços impostos, na medida em que seja compatível com a legislação comunitária.

24 Considera que, ao prever, à partida, a determinação totalmente livre do preço dos tabacos manufacturados pelos fabricantes e pelos importadores e ao restringir, seguidamente, de modo uniforme e proporcionado a referida liberdade unicamente no que respeita aos preços máximos sem qualquer distinção entre produtos helénicos e produtos comunitários e sem, de modo geral, violar qualquer outra disposição do direito comunitário, o artigo 45.° da Lei n.° 2127/1993 não violou a Directiva 95/59.

25 A este respeito, deve desde logo salientar-se que resulta do acórdão de 21 de Junho de 1983, Comissão/França (90/82, Recueil, p. 2011, n.° 22), que a expressão «controlo do nível dos preços» não pode ser interpretada no sentido de que reserva aos Estados-Membros um poder discricionário para fixar outra coisa que não a legislação nacional de carácter geral, destinada a travar a alta dos preços.

26 Resulta, aliás, do acórdão de 16 de Novembro de 1977, GB-Inno-BM (13/77, Colect., p. 753, n.° 64), que, no quadro do mecanismo de tributação do tabaco, a expressão «observância de preços impostos» deve ser entendida como designando

um preço que, uma vez determinado pelo fabricante ou pelo importador e aprovado pela autoridade pública, se impõe como preço máximo e deve ser observado como tal em todos os escalões do circuito de distribuição até à venda ao consumidor. Este mecanismo de fixação do preço tem como função evitar que, através da ultrapassagem do preço imposto, possa haver ofensa à integridade das receitas fiscais.

27 No caso concreto, há que concluir que a legislação controvertida não pode ser considerada como incidindo sobre o controlo geral dos preços ou sobre a observância de preços impostos uma vez que, por um lado, não tem como objecto — o que o Governo helénico, aliás, não contestou — travar a alta dos preços e que, por outro, o preço imposto pelo ministro das Finanças não foi previamente determinado pelo fabricante ou pelo importador e se trata, além disso, de um preço mínimo.

28 O Governo helénico afirma ainda que o princípio da livre determinação do preço dos tabacos manufacturados pelos fabricantes ou pelos importadores pode ser restringido por motivos de protecção de saúde pública, conforme previsto no artigo 36.° do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 30.° CE).

29 Em seu entender, com efeito, a fixação de um preço mínimo é necessária para desencorajar o consumo de tabaco, podendo os fabricantes e os importadores optar, em caso de aumento do imposto de consumo, por não repercutir o mesmo sobre os consumidores diminuindo a sua margem de lucro.

30 A este respeito, deve salientar-se que o artigo 36.° do Tratado permite aos Estado-Membros a aplicação de disposições nacionais restritivas do comércio intracomunitário a fim de proteger a saúde e a vida das pessoas. Todavia, medidas adoptadas com base no artigo 36.° do Tratado apenas se justificam se forem necessárias para se atingir o objectivo prosseguido por esse artigo e não ser possível atingir esse objectivo com outras medidas menos restritivas para as trocas comunitárias (v., designadamente, acórdãos de 10 de Julho de 1984, 72/83,

Campus Oil e o., Recueil, p. 2727, n.° 37; de 23 de Fevereiro de 1988, Comissão/ /França, 216/84, Recueil, p. 793, n.° 7, e de 13 de Dezembro de 1990, Comissão/ /Grécia, 347/88, Colect., p. I-4747, n.° 58).

31 Ora, no caso concreto, há que concluir que o objectivo de protecção da saúde pública pode adequadamente ser conseguido através de uma tributação acrescida dos produtos de tabaco manufacturado que mantenha o princípio da livre determinação dos preços.

32 Efectivamente, a capacidade dos fabricantes e dos importadores de não repercutirem os aumentos dos impostos de consumo que incidem sobre os seus produtos está, em todo o caso, limitada pela dimensão da sua margem de lucro, pelo que os aumentos do imposto de consumo são tarde ou cedo repercutidos nos preços de venda ao público.

33 Resulta do que antecede que, ao adoptar e manter em vigor disposições legislativas que prevêem a determinação dos preços mínimos de venda ao público de tabacos manufacturados por despacho ministerial, a República Helénica não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 9.° da Directiva 95/59.

Quanto às despesas

34 Por força do n.° 2 do artigo 69.° do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas, se tal tiver sido requerido. Tendo-o a Comissão requerido e tendo a República Helénica sido vencida, há que condená-la nas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção)

decide:

1) Ao adoptar e manter em vigor disposições legislativas que prevêem a determinação dos preços mínimos de venda ao público de tabacos manufacturados por despacho ministerial, a República Helénica não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 9.° da Directiva 95/59/ /CE do Conselho, de 27 de Novembro de 1995, relativa aos impostos que incidem sobre o consumo de tabacos manufacturados, com excepção dos impostos sobre o volume de negócios.

2) A República Helénica é condenada nas despesas.

Puissochet Schintgen Macken

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 19 de Outubro de 2000.

O secretário

R. Grass

O presidente da Sexta Secção

C. Gulmann