

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
JOSEPH GAND

apresentadas em 23 de Outubro de 1968 *

*Senhor Presidente,
Senhores Juizes,*

A pedido da Comissão das Comunidades Europeias, o Tribunal é chamado a pronunciar-se sobre a compatibilidade com o Tratado de Roma — mais precisamnte com o seu artigo 16.º — de certas disposições da lei italiana de 1 de Junho de 1939 sobre a protecção de objectos de interesse artístico, histórico arqueológico ou etnográfico. A fim de garantir, tanto quanto possível, a integridade de um património particularmente precioso, a lei prevê toda uma série de medidas disciplinando, nomeadamente, a exportação. Em primeiro lugar, esta é pura e simplesmente proibida quando, considerando o interesse apresentado pelo objecto considerado, constitui um dano grave para o património nacional que se pretende proteger (artigo 35.º). Nos outros casos, o exportador deve fazer uma declaração indicando o valor comercial do objecto e obter uma licença, que implica o pagamento de um imposto progressivo por escalões (artigos 36.º e 37.º). Por outro lado, o Estado tem a possibilidade, no prazo de dois meses a contar da declaração, de adquirir, pelo preço indicado nesta, os objectos que apresentam um interesse importante para o património nacional (artigo 39.º).

A Comissão considerou que a manutenção da cobrança de um tal imposto sobre a exportação com destino aos Estados-membros não era compatível com o artigo 16.º do Tratado, que estipula que «os Estados-membros suprimirão entre si,

o mais tardar no final da primeira fase (ou seja, em 1 de Janeiro de 1962), os direitos aduaneiros de exportação e os encargos de efeito equivalente».

Deste modo, depois de uma troca de pontos de vista sem resultado, considerou dever agir nos termos do artigo 169.º do Tratado, que recordamos:

«Se a Comissão considerar que um Estado-membro não cumpriu qualquer das obrigações que lhe incumbem por força do presente Tratado, formulará um parecer fundamentado sobre o assunto, após ter dado a esse Estado a oportunidade de apresentar as suas observações. Se o Estado em causa não proceder em conformidade com este parecer no prazo fixado pela Comissão, esta pode recorrer ao Triunal de Justiça».

O parecer fundamentado, formulado em 24 de Julho de 1964, convidava a República Italiana a tomar as medidas necessárias a cumprir no prazo de dois meses, sendo esclarecido que este prazo poderia ser prorrogado na medida necessária ao respeito pelos procedimentos parlamentares exigidos pelo direito nacional.

Foi o que, efectivamente, aconteceu. O Governo italiano fez saber que tinha sido constituída uma comissão parlamentar para a revisão das leis de protecção em matéria artística, que deveria estudar um sistema diferente do imposto sobre a exportação, e foi-lhe conce-

* Língua original: francês.

dido um prazo suplementar até 31 de Dezembro de 1965. Mas, se é verdade que, seguidamente, foi apresentado um projecto de lei que isentava do pagamento do imposto em questão as exportações de antiguidades e de objectos de arte para os Estados-membros da CEE, este projecto, aprovado pelo Senado, não foi discutido pela Câmara de deputados antes da dissolução desta, em 11 de Março de 1968.

Alguns dias antes, a 6 de Março, a Comissão pedia ao Tribunal para declarar o incumprimento que imputa à República Italiana.

I

Antes de nos debruçarmos sobre a argumentação apresentada pelas duas partes, queríamos dizer uma palavra sobre a admissibilidade do pedido da Comissão. Não que ela seja formalmente contestada pelo Governo italiano, mas este salienta que a acção foi proposta quando era tida como certa a dissolução do Parlamento. Ora, se reconhece à Comissão o direito de escolher o momento em que entende recorrer ao Tribunal, nos termos do artigo 169.º, segundo parágrafo, censura-lhe o facto de ter ignorado, no caso vertente, a filosofia do Tratado tal como resulta do seu artigo 2.º, violação essa que poderia, em certas circunstâncias, acarretar a inadmissibilidade da acção que cabe ao Tribunal conhecer officiosamente.

Basta reler o artigo 2.º para ver que, como diz o comentário autorizado citado na audiência, se este exprime, de modo claro e completo, os objectivos da Comunidade, limita-se a enunciações gerais que se destinam a encontrar o seu desenvolvimento concreto na regulamentação especial contida nos artigos seguintes. A sede desta matéria encontra-se, quanto ao mérito, nos artigos 16.º e 38.º, que

examinaremos mais adiante, e quanto ao papel da Comissão, nos artigos 155.º e 169.º Compete à Comissão, por força do artigo 155.º, velar pela aplicação das disposições do Tratado; foi o que ela fez ao propor a acção prevista pelo artigo 169.º As primeiras conversações remontam a 1960, o parecer fundamentado foi formulado em Julho de 1964, o prazo concedido à República Italiana para adaptar a sua legislação às exigências do Tratado foi prorrogado até 31 de Dezembro de 1965. É forçoso reconhecer que esta contemporização não produziu efeito. Por isso, a Comissão, ao recusar esperar mais tempo para recorrer ao Tribunal, não infringiu qualquer disposição do Tratado e a admissibilidade do seu pedido não está em dúvida.

II

Ocupemo-nos agora do objecto do litígio. Este não respeita nem à proibição da exportar nem ao exercício do direito de preferência, mas somente à manutenção, depois do fim da primeira fase, da disposição da lei de 1939 que aplica um imposto progressivo por escalões à exportação de objectos de arte para os Estados-membros. Para a Comissão, um imposto desse tipo deve ser considerado como um encargo de efeito equivalente a um direito aduaneiro de exportação, na acepção do artigo 16.º, e é, por esse facto, proibido.

1. A esta tese, o Governo italiano opõe, em primeiro lugar, uma argumentação de ordem geral. Segundo este, os bens atingidos pelo imposto em questão estão completamente fora do âmbito natural do Tratado. Este, como foi dito em Tribunal, foi concluído para criar a Comunidade Económica e não a comunidade dos bens artísticos, históricos ou etnográficos. Estes bens, que não se podem comparar a mercadorias, são tratados numa norma especial, o artigo 36.º, e logo é à luz apenas deste artigo e não do artigo 16.º que se deverá examinar o imposto.

É bem evidente que as obras de arte são mais do que uma mercadoria banal, grosseira. Mas não deixa de ser certo que elas podem ser e são efectivamente — demonstra-o a experiência quotidiana — objecto de um comércio; as transacções a que dão lugar são um elemento desse vasto mercado que o Tratado pretende tornar comum a todos os Estados-membros. Não escapam, assim, ao âmbito geral do Tratado mesmo se, sobre certos aspectos, este lhes concede um tratamento particular.

Sem dúvida, o Governo italiano apela para o artigo 36.º, redigido do modo seguinte:

«As disposições dos artigos 30.º a 34.º, inclusive, são aplicáveis sem prejuízo das proibições ou restrições à importação, exportação ou trânsito justificadas por razões... de protecção do património nacional de valor artístico, histórico ou arqueológico... Todavia, tais proibições ou restrições não devem constituir nem um meio de discriminação arbitrária, nem qualquer restrição dissimulada ao comércio entre os Estados-membros.»

Mas, este artigo — assim como os artigos 30.º a 34.º cuja derrogação ele permite — faz parte do capítulo II do título I que diz respeito à eliminação das restrições quantitativas entre os Estados-membros. Logo, não pode ser interpretado como se colocasse fora do conjunto das outras regras do Tratado as matérias que regulamenta.

Como o Tribunal teve ocasião de dizer no processo Grundig contra a Comissão da CEE, o seu alcance limita-se ao capítulo II; não impede que possam ser aplicadas às obras de arte outras disposições do Tratado, tais como as que se referem à harmonização das legislações (artigo 100.º) ou as do capítulo I, secção I, sobre a eliminação dos direitos adua-

neiros de exportação e dos encargos de efeito equivalente.

2. Assim, é preciso investigar a verdadeira natureza do imposto em causa e relacioná-lo ou com o artigo 16.º, ou com o artigo 36.º Parece claro, quanto a nós, que ele releva do artigo 16.º Em primeiro lugar — é uma evidência —, trata-se de um imposto aplicável exclusivamente aos objectos destinados à exportação, matéria regida pelo artigo 16.º Sem dúvida, o Governo italiano alega que, diferentemente dos direitos aduaneiros, este não se destina a proteger a produção nacional e que, considerando a contribuição muito fraca que representa para o orçamento do Estado, não tem um objectivo fiscal. Mas estas objecções não são, de forma alguma, determinantes.

O que caracteriza os direitos aduaneiros de exportação não é o facto de estes protegerem a indústria nacional, mas o de aumentarem o preço da mercadoria e levarem, assim, a dificultar a exportação e, sem proibir o seu comércio, a torná-lo, no entanto, mais difícil. Por outro lado, o artigo 16.º exclui a manutenção dos direitos aduaneiros ou dos encargos de efeito equivalente, mesmo quando estes não apresentam qualquer carácter fiscal.

Não insistiremos nem sobre a opinião da doutrina nos diferentes países tal como foi apresentada pela Comissão, nem sobre o acórdão do Tribunal de 14 de Dezembro de 1962 nos processos 2/62 e 3/62, Comissão da CEE/Grão-Ducado do Luxemburgo e o Reino da Bélgica (Collect. 1962-1964, p. 147) que já se pronunciou sobre o critério do encargo de efeito equivalente; bastará dizer que, segundo este acórdão, é necessário tomar em consideração o *efeito* da medida. Ora, tal como um direito aduaneiro da exportação, o imposto em causa onera o preço do produto e torna, assim, a exportação mais difícil; isto basta para que ele seja abrangido pelo artigo 16.º

3. O Governo italiano tenta, entretanto, justificar a compatibilidade do imposto com o Tratado do ponto de vista do artigo 36.º, mas a sua argumentação é mais hábil do que convincente. Ele salienta, em primeiro lugar, que este artigo autoriza as medidas justificadas por razões de protecção do património nacional e que seria exactamente essa a finalidade do imposto em causa. Seja, mas o artigo 36.º não permite tomar uma medida qualquer. Foi também dito na audiência que se tratava de uma restrição que, incidindo apenas sobre bens que não são objecto de preferência por parte do Estado e não proibido a exportação, teria, assim, o carácter de uma «restrição quantitativa» que o Tratado admite para a protecção do património nacional. Parece-nos, aqui, que há um verdadeiro abuso dos termos, pois que a medida em causa não comporta a fixação de qualquer contingente, o que é o caso, normalmente, quando se fala de restrições quantitativas, mas simplesmente a outorga de uma licença concedida a pedido do interessado. De resto,

uma restrição quantitativa não poderia fazer-se acompanhar do pagamento de um imposto sem, por isso mesmo, extravasar do âmbito do artigo 36.º Argumentou-se, finalmente, que a disposição criticada, não sendo de índole a tornar a exportação impossível, é limitada nos seus efeitos. Ora, o Tratado, em vários dos seus artigos (por exemplo, o artigo 226.º, sobre as medidas de protecção) manifesta a sua preferência pelas medidas que são susceptíveis de causar o mínimo de perturbações ao funcionamento do mercado comum. Aqui ainda, o argumento parece-nos illusório. Uma medida tão radical como a proibição de exportação dos objectos de arte é autorizada pelo artigo 36.º porque serve para proteger o património nacional; uma medida «mais suave» que faz depender a autorização de exportação do pagamento de direitos não é compatível com o Tratado, pois que, sem proteger este património, leva a onerar com um imposto uma transacção comercial, facto proibido pelo artigo 16.º O último argumento do Governo italiano não pode merecer mais consideração que os anteriores.

Assim, concluimos:

- 1) Que o Tribunal declare que, ao continuar a cobrar, depois de 1 de Janeiro de 1962, sobre a exportação de objectos de arte com destino aos outros Estados-membros, o imposto progressivo previsto pelo artigo 37.º da lei de 1 de Junho de 1939, a República Italiana não cumpriu a obrigação que lhe incumbe por força do artigo 16.º do Tratado.
- 2) Que as despesas sejam suportadas pela demandada.