

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL  
GIUSEPPE TESAURO

apresentadas em 23 de Fevereiro de 1995 \*

1. O presente processo versa sobre as disposições do regime aduaneiro do aperfeiçoamento activo, em particular sobre as disposições que regulam a conclusão de tal regime mediante a sujeição das mercadorias que foram objecto de aperfeiçoamento ao regime da transformação sob controlo aduaneiro.

e produz componentes electrónicos, ao Hauptzollamt (serviço de alfândegas) de Heilbronn. Este último tinha concedido à Temic, em Janeiro de 1991, uma autorização para o aperfeiçoamento activo, em regime de suspensão, de circuitos integrados não medidos provenientes do Extremo Oriente. O aperfeiçoamento efectuado pela Temic sobre tais produtos consiste num controlo («medição»), na sequência do qual os circuitos em estado de funcionamento são escolhidos e separados dos circuitos defeituosos. Os circuitos em estado de funcionamento (a seguir «mercadorias A») são, além disso, destinados a reexportação para fora do território aduaneiro da Comunidade. Em relação aos circuitos defeituosos (a seguir «mercadorias B»), a Temic tinha pedido e obteve, em Agosto de 1991, autorização para beneficiar do regime da transformação sob controlo aduaneiro, para efeitos de recuperação dos metais preciosos neles contidos. Esta segunda autorização, todavia, foi concedida pelo Hauptzollamt só para uma quantidade de mercadorias B proporcionalmente correspondente à quantidade de mercadorias A efectivamente reexportada. É a esta limitação que a Temic se opõe, invocando o direito de beneficiar de uma autorização sem restrições quantitativas.

Mais precisamente, as questões prejudiciais dizem respeito à interpretação do artigo 18.º, n.º 2, alínea d), e n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento (CEE) n.º 1999/85 do Conselho, de 16 de Julho de 1985, relativo ao regime do aperfeiçoamento activo<sup>1</sup> (a seguir «regulamento de base»), que subordina a transferência de mercadorias do regime do aperfeiçoamento activo para o da transformação sob controlo aduaneiro à concessão de uma autorização por parte da autoridade competente. O Bundesfinanzhof interroga o Tribunal de Justiça sobre o alcance de tal autorização, para apreciar se, na acepção das disposições comunitárias, deve ou pode ser sujeita a restrições quantitativas.

2. O litígio no processo principal opõe a Temic Telefunken Microelectronic GmbH (a seguir «Temic»), empresa alemã que importa

Enquadramento normativo

3. Aos factos do litígio no processo principal, que se verificaram antes da entrada em

\* Língua original: italiano.

1 — JO L 188, p. 1; EE 02 F14 p. 35.

vigor do Código Aduaneiro Comunitário<sup>2</sup>, são aplicáveis as normas do regulamento de base, conforme completadas pelas do Regulamento (CEE) n.º 3677/86 do Conselho, de 24 de Novembro de 1986<sup>3</sup>, que estabelece certas disposições de execução do regulamento de base (a seguir «regulamento complementar»), e ainda as normas do Regulamento (CEE) n.º 2228/91 da Comissão<sup>4</sup>, de 26 de Junho de 1991, que estabelece outras disposições de execução do regulamento de base (a seguir «regulamento de execução»).

4. O artigo 1.º, n.º 3, alínea i), do regulamento de base define como produtos compensadores todos os produtos resultantes de operações de aperfeiçoamento, enquanto o artigo 1.º, n.ºs 2 e 3, do regulamento complementar e o artigo 1.º, n.ºs 2 e 3, do regulamento de execução especificam que os produtos compensadores se distinguem em «principais», que são aqueles para cuja obtenção foi autorizado o regime do aperfeiçoamento activo, e «secundários», isto é, produtos também «necessariamente resultantes da operação de aperfeiçoamento», mas diversos dos principais.

Segundo o artigo 1.º, n.º 2, do regulamento de base, o regime do aperfeiçoamento activo permite, mediante autorização prévia adequada, a utilização no território aduaneiro da Comunidade, para os submeter a uma ou mais operações de aperfeiçoamento: a) das mercadorias não comunitárias destinadas à reexportação para fora do território aduaneiro da Comunidade sob a forma de produtos compensadores, sem que estas mercadorias sejam sujeitas aos direitos de importação (sistema suspensivo); b) das mercadorias introduzidas em livre prática, com reembolso ou dispensa de pagamento dos direitos de importação aplicáveis a estas mercadorias, caso sejam reexportadas para fora do território aduaneiro da Comunidade sob a forma de produtos compensadores (sistema de draubaque).

As operações de aperfeiçoamento, tal como definidas no artigo 1.º, n.º 3, alínea h), do regulamento de base, compreendem o complemento de fabrico<sup>5</sup>, a transformação e a reparação de mercadorias, e ainda a utilização de certas mercadorias específicas que permitem ou facilitam a obtenção de produtos compensadores e que se destinam a desaparecer no decurso da sua utilização. A isto acresce que, como se deduz do artigo 6.º, n.º 3, alínea b), do regulamento de base e do artigo 25.º, n.º 1, alínea b), do regulamento de execução, as operações de aperfeiçoamento podem dizer respeito também «a manipulações usuais de que as mercadorias podem ser objecto, por força das disposições comunitárias em matéria de entrepostos

2 — Regulamento (CEE) n.º 2913/92 do Conselho, de 12 de Outubro de 1992, que estabelece o Código Aduaneiro Comunitário (JO L 302, p. 1).

3 — JO L 351, p. 1.

4 — JO L 210, p. 1.

5 — O texto em língua francesa do regulamento de base contém um manifesto erro de impressão: a palavra «livraison» deve evidentemente ler-se «ouvraison», como é confirmado pelas outras versões linguísticas do mesmo regulamento, e ainda pelo texto, também na versão francesa, do Código Aduaneiro actualmente em vigor.

aduaneiros e zonas francas». Tais disposições<sup>6</sup> permitem incluir no aperfeiçoamento «qualquer operação executada, manualmente ou não, em mercadorias sujeitas ao regime, a fim de assegurar a respectiva conservação, melhorar a respectiva apresentação ou qualidade mercantil ou preparar a sua distribuição ou revenda».

5. O artigo 18.º do regulamento de base contém a disciplina da conclusão do regime do aperfeiçoamento activo. Além da reexportação dos produtos compensadores (artigo 18.º, n.º 1), estão previstas outras hipóteses de conclusão, entre as quais a sujeição dos produtos compensadores ao regime da transformação sob controlo aduaneiro [artigo 18.º, n.º 2, alínea d)]. Este último modo de conclusão é subordinado à autorização da autoridade aduaneira, que «a concede quando as circunstâncias o justificarem» (artigo 18.º, n.º 3).

O artigo 20.º do regulamento de base estabelece o princípio segundo o qual, quando se constitui uma dívida aduaneira, o montante desta dívida é determinado com base nos elementos de tributação aplicáveis às mercado-

rias de importação, no momento da aceitação da declaração de sujeição destas mercadorias ao regime do aperfeiçoamento activo. Tal princípio é todavia mitigado por algumas excepções, entre as quais devem salientar-se: a) a aplicação dos direitos próprios («que lhes são aplicáveis») aos produtos compensadores que são introduzidos em livre prática e figuram numa lista estabelecida segundo um procedimento específico<sup>7</sup>, mas só «na medida em que correspondam proporcionalmente à parte exportada dos produtos compensadores não constantes dessa lista» [artigo 21.º, n.º 1, alínea a), primeiro travessão]<sup>8</sup>; b) a aplicação de direitos aduaneiros, determinados de acordo com as regras do regime a eles atinente, aos produtos compensadores sujeitos a regime aduaneiro diverso [artigo 21.º, n.º 1, alínea b)]<sup>9</sup>.

6. Importa igualmente sublinhar, na medida em que se aplicam às mercadorias transferidas para o regime da transformação sob controlo aduaneiro, algumas disposições dos regulamentos que criaram tal regime<sup>10</sup>. Em especial, deve assinalar-se que, nos termos da regulamentação relativa à transformação sob controlo aduaneiro, é possível, dentro do território aduaneiro comunitário, mediante

6 — V., em particular, o artigo 18.º, n.º 1, do Regulamento (CEE) n.º 2503/88 do Conselho, de 25 de Julho de 1988, relativo aos entrepostos aduaneiros (JO L 225, p. 1); o artigo 34.º, n.º 1, e o Anexo IV do Regulamento (CEE) n.º 2561/90 da Comissão, de 30 de Julho de 1990, que fixa determinadas disposições de aplicação do Regulamento (CEE) n.º 2503/88 do Conselho relativo aos entrepostos aduaneiros (JO L 246, p. 1), o artigo 8.º, alínea a), do Regulamento (CEE) n.º 2504/88 do Conselho, de 25 de Julho de 1988, relativo às zonas francas e aos entrepostos francos (JO L 225, p. 8); e ainda o artigo 20.º, n.º 1, do Regulamento (CEE) n.º 2562/90 da Comissão, de 30 de Julho de 1990, que fixa determinadas normas de execução do Regulamento (CEE) n.º 2504/88 do Conselho, relativo às zonas francas e aos entrepostos francos (JO L 246, p. 33).

7 — Tal lista, adoptada de acordo com o procedimento específico previsto no artigo 31.º, n.º 2 e 3, do regulamento de base, figura no Anexo VII do regulamento complementar; da lista na sua versão actual, mas também da *ratio* da norma, deduz-se que se trata essencialmente de produtos compensadores secundários.

8 — O titular da autorização tem todavia a faculdade de solicitar a tributação de tais produtos nas condições previstas no artigo 20.º quando tal tributação se afigure mais vantajosa.

9 — No caso que nos ocupa, trata-se dos regulamentos mencionados na nota 10.

10 — Em especial, o Regulamento (CEE) n.º 2763/83 do Conselho, de 26 de Setembro de 1983, relativo ao regime que permite a transformação sob controlo aduaneiro de mercadorias antes da sua introdução em livre prática (JO L 272, p. 1; EE 02 F10 p. 63), e o Regulamento (CEE) n.º 3548/84 da Comissão, de 17 de Setembro de 1984, que fixa certas disposições de aplicação do Regulamento (CEE) n.º 2763/83 relativo ao regime que permite a transformação sob controlo aduaneiro de mercadorias antes da sua introdução em livre prática (JO L 331, p. 5; EE 02 F13 p. 8).

autorização prévia adequada, sujeitar a transformações mercadorias não comunitárias com isenção de direitos aduaneiros; os produtos resultantes das transformações podem seguidamente ser introduzidos em livre prática e sujeitos aos direitos que lhes são aplicáveis.

Deve portanto determinar-se se uma restrição quantitativa como a imposta à Temic se afigura obrigatória à luz de uma correcta interpretação das disposições comunitárias acima expostas, ou, a título subsidiário, se tal restrição é lícita. Parece-me oportuno tratar as três questões conjuntamente.

### As questões prejudiciais

7. As questões prejudiciais submetidas pelo Bundesfinanzhof têm em vista saber se a autorização concedida em Agosto de 1991 pelo Hauptzollamt à Temic para sujeitar as mercadorias B ao regime da transformação sob controlo aduaneiro foi lícitamente limitada proporcionalmente à quantidade das mercadorias A reexportadas.

8. O regime do aperfeiçoamento activo foi instituído essencialmente com a finalidade de obviar aos eventuais desequilíbrios que as empresas que exportam produtos para fora da Comunidade possam sofrer pela aplicação de direitos aduaneiros e outras medidas de política comercial sobre matérias-primas provenientes de países terceiros. Permite a importação temporária de mercadorias destinadas a serem transformadas e a seguir reexportadas com isenção ou com posterior reembolso de direitos aduaneiros.

Mais precisamente, o tribunal de reenvio pede ao Tribunal de Justiça que esclareça: a) se o artigo 18.º, n.º 2, alínea d), e n.º 3, primeiro parágrafo, do regulamento de base deve ser interpretado no sentido de que a conclusão do regime por autorização da transformação sob controlo aduaneiro pode ser subordinado a restrições quantitativas; b) se o conceito de circunstâncias justificativas da autorização (artigo 18.º, n.º 3) deve ser interpretado no sentido de que é obrigatório limitar essa autorização proporcionalmente à quantidade de produtos reexportados [de acordo com o disposto no artigo 21.º, n.º 1, alínea a), primeiro travessão, do regulamento de base]; c) se tal restrição é permitida, ainda que não obrigatória.

O regime em causa foi portanto previsto, e é habitualmente utilizado, para proceder à transformação no interior da Comunidade de matérias-primas que são em seguida reexportadas (ou canalizadas para outro destino aduaneiro autorizado) sob a forma de produtos compensadores principais. Estes últimos caracterizam-se em regra por um valor comercial acrescentado e devem encontrar-se, depois do aperfeiçoamento, num estágio subsequente e novo (por vezes final) do processo produtivo. O valor acrescentado é consequência directa da transformação física que os produtos sofrem por ocasião das opera-

ções de aperfeiçoamento. Da execução do aperfeiçoamento derivam em regra resíduos de material, desperdícios, aparas, de limitado valor comercial; trata-se justamente dos produtos compensadores secundários, para os quais é autorizada, entre outras coisas, a introdução em livre prática com pagamento dos direitos que são aplicáveis aos produtos no estado de resíduos, o que se afigura quase sempre mais rentável do que a reexportação.

que não comporta qualquer modificação nem transformação física do produto. O controlo permite apenas individualizar os componentes (já) em estado de funcionamento (mercadorias A) e aqueles que são (já) defeituosos (mercadorias B). Não resultam resíduos materiais de tal operação, nem as mercadorias B devem em bom rigor ser consideradas como tais, porquanto não é do aperfeiçoamento que elas derivam, ainda que seja graças ao aperfeiçoamento que são individualizadas.

A hipótese típica prevê portanto a utilização do regime para o complemento de fabrico de uma matéria-prima, através de operações (complemento de fabrico, transformação, reparação, manipulação e outras) que a transformam num produto de maior valor comercial (produto compensatório principal) e das quais derivam ao mesmo tempo desperdícios (produto compensatório secundário). Tanto o primeiro como o segundo tipo de produto estão porém normalmente contidos na matéria-prima no estágio precedente ao aperfeiçoamento <sup>11</sup>.

Todavia, a admissão dos circuitos integrados da Temic ao regime do aperfeiçoamento activo não é contestada por nenhuma das partes e é confirmada pela Comissão. O controlo operado sobre as mercadorias é por consequência considerado uma operação de aperfeiçoamento, com base numa interpretação efectivamente extensiva das disposições referidas nos artigos 6.º, n.º 3, alínea b), do regulamento de base, e 25.º, n.º 1, alínea b), do regulamento de execução, já referidos: uma «manipulação usual» ou «qualquer operação» executada sobre uma mercadoria «para preparar a sua distribuição ou revenda».

9. O caso de que aqui se trata afigura-se, porém, diverso da hipótese há pouco recordada. No caso em apreço, de facto, parece indiscutível que o produto destinado a aperfeiçoamento é um componente electrónico já montado no país de proveniência; o aperfeiçoamento consiste num controlo (definido no despacho de reenvio como «medição»)

Portanto, se o controlo constitui uma operação de aperfeiçoamento, o resultado de tal operação é a individualização de duas categorias de produtos: os produtos utilizáveis (mercadorias A), que representam o produto compensador principal; e os produtos defeituosos (mercadorias B), que representam o produto compensador secundário.

11 — V., a título de exemplo, a lista de produtos compensadores secundários contida no Anexo VII do regulamento complementar, já referido, que compreende 138 rubricas.

10. Posto isto, passarei a analisar a questão essencial da causa, que respeita ao alcance da autorização prevista no artigo 18.º do regulamento de base.

Tal disposição, ao prever como possível modo alternativo de conclusão do regime do aperfeiçoamento activo, entre outros, a sujeição do produto compensador ao regime da transformação sob controlo aduaneiro, requer em tal caso a concessão de uma licença apropriada da autoridade competente. A disposição específica, além disso, que a autorização (é concedida) «quando as circunstâncias o justificarem».

11. Ora, é pacífico que a norma não obriga a autoridade aduaneira a conceder a autorização em questão apenas para uma quantidade de mercadorias proporcional à quantidade de mercadorias reexportadas. A norma tão-pouco prevê expressamente uma faculdade da autoridade para tal efeito.

A formulação excessivamente ampla da última frase do n.º 3 (a autorização é concedida «quando as circunstâncias justificarem») diz respeito, de facto, às condições de concessão da autorização, mas não impõe nem permite expressamente limitá-la quantitativamente em relação a um determinado parâmetro. A autorização parece portanto configurar-se, pelo menos no caso da existência das condições requeridas, como um acto incondicional.

12. Coloca-se assim o problema prévio de determinar, na falta de uma disposição expressa, quais são tais condições. Por outras palavras, há que apurar quais as circunstâncias cuja existência a autoridade competente deve verificar para conceder a autorização.

Parece-me razoável afirmar, a tal propósito, que as circunstâncias são idênticas às exigidas para a admissibilidade em geral de mercadorias ao regime da transformação sob controlo aduaneiro, ou seja, as indicadas no artigo 4.º do Regulamento n.º 2763/83<sup>12</sup>. Trata-se de uma série de condições pessoais e materiais, estabelecidas com a finalidade de evitar que da aplicação do regime resulte uma vantagem injustificada para o beneficiário em detrimento dos produtores comunitários de mercadorias concorrentes e das finanças da Comunidade. Não existe motivo para considerar que tais condições não devam também necessariamente existir, sob pena de inadmissibilidade, quando as mercadorias para as quais se pede o benefício do regime tenham estado anteriormente sujeitas ao regime do aperfeiçoamento activo.

Porém, quando essas condições existem, a concessão da autorização configura-se, em meu entender, como um acto vinculado. Seria de facto impensável reconhecer à autoridade requerida para a concessão da autorização um poder de apreciação discricionário. Isso exporia os requerentes ao risco de uma potencial disparidade de tratamento, incompatível com o espírito e com o funcionamento do sistema e também com um dos

12 — Já referido, v. nota 10.

mais fundamentais princípios jurídicos da Comunidade.

13. Uma vez estabelecido o princípio na base do qual a autorização deve ser concedida quando existem os seus pressupostos, e inversamente deve ser negada quando faltam tais pressupostos, dificilmente consigo imaginar de que modo a autoridade requerida para a concessão pode ter a faculdade de estabelecer restrições quantitativas à autorização.

Não me parece que tal faculdade possa ser deduzida por via de interpretação, em especial graças a uma pretensa interpretação sistemática do regulamento de base, que imporia uma leitura do artigo 18.º em sintonia com o subsequente artigo 21.º, alínea a). Se é verdade de facto que tal disposição contém a noção de proporcionalidade obrigatória entre produtos compensadores reexportados e produtos compensadores que continuam no território aduaneiro, é também verdade que ela regula uma matéria completamente diferente (o que explica, aliás, a sua *ratio*): precisamente a quantificação do montante da dívida aduaneira que surge com a introdução de produtos compensadores (em geral secundários) em livre prática no território aduaneiro.

O mesmo artigo 21.º do regulamento de base, aliás, na alínea b), estabelece expressamente que os produtos compensadores sujeitos, depois do aperfeiçoamento, a outro regime aduaneiro, são sujeitos aos direitos de

importação determinados de acordo com as regras aplicáveis no âmbito do regime aduaneiro a eles atinente. É evidente, portanto, que o regime em matéria de direitos aplicáveis no âmbito da transformação sob controlo aduaneiro é diferente: tem em conta a operação a que o produto foi sujeito, o custo de tal operação e sobretudo a circunstância de o produto transformado ser por definição um produto diferente do admitido ao regime. Não existem assim os pressupostos, ainda que mínimos, para uma interpretação analógica das duas disposições.

14. Por outro lado, se tal interpretação analógica se justificasse, a regra da proporcionalidade obrigatória entre produtos compensadores reexportados e não reexportados deveria aplicar-se a todas as hipóteses de conclusão do regime de aperfeiçoamento diversas da reexportação. Não existiria, de facto, qualquer motivo para limitá-la apenas à hipótese de conclusão mediante sujeição dos produtos compensadores secundários ao regime da transformação sob controlo aduaneiro.

Além disso, se fosse justificada, tal interpretação analógica seria não apenas permitida, mas obrigatória, dado que seria necessária para garantir o pretensu correcto funcionamento do regime comunitário. Parece-me evidente que, se tivesse sido esta a sua intenção, o legislador comunitário teria previsto uma norma expressa em tal sentido, em

vez de reservar expressamente a obrigação de proporcionalidade para a hipótese de introdução dos produtos secundários em livre prática.

que verifique que não existem as condições económicas expressamente requeridas.

15. Finalmente, não me parece que assuma qualquer importância a circunstância de a autoridade aduaneira competente poder recusar a concessão da autorização sempre

Não é, de facto, razoável supor uma recusa da autorização unicamente pelo facto de o operador comercial ter optado por determinada conclusão do regime do aperfeiçoamento activo, quando tal opção lhe é expressamente reconhecida pelo regulamento de base.

16. À luz das observações que precedem, sugiro portanto ao Tribunal de Justiça que responda ao Bundesfinanzhof do seguinte modo:

«O artigo 18.º, n.º 2, alínea d), e n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento (CEE) n.º 1999/85 do Conselho, de 16 de Julho de 1985, relativo ao regime do aperfeiçoamento activo, deve ser interpretado no sentido de que obsta a que a autorização para a conclusão do regime do aperfeiçoamento activo mediante sujeição dos produtos compensadores secundários ao regime da transformação sob controlo aduaneiro seja subordinada a restrições quantitativas.»