

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
ANTONIO LA PERGOLA

apresentadas em 26 de Novembro de 1998 *

1. Por decisão de 17 de Julho de 1997, a Pretura circondariale di Bassano del Grappa (Itália) submeteu ao Tribunal de Justiça, a título prejudicial, duas questões relativas à interpretação do Regulamento (CEE) n.º 3950/92 do Conselho, de 28 de Dezembro de 1992, que institui uma imposição suplementar no sector do leite e dos produtos lácteos¹ (a seguir «Regulamento n.º 3950/92»). A primeira questão prende-se com o conceito de «comprador» na acepção dos artigos 2.º e 9.º do regulamento; a segunda destina-se a saber se a retenção do montante devido a título de imposição suplementar, prevista no artigo 2.º, n.º 2, constitui para o comprador uma obrigação ou uma mera faculdade.

O enquadramento normativo

2. Para reduzir o desequilíbrio entre a oferta e a procura de leite e de produtos lácteos, o Regulamento (CEE) n.º 856/84 do Conselho, de 31 de Março de 1984, que altera o Regulamento (CEE) n.º 804/68 que estabelece a organização comum de mercado no sector do leite e dos produtos lácteos², consagrou o regime dito da «imposição suplementar». Com base neste regime, é atribuída aos produtores uma «quantidade de referência» calculada em

função da produção durante determinado período; o leite produzido para além desta quantidade de referência fica assim sujeito ao pagamento de uma quantia de dinheiro, denominada «imposição suplementar».

No início, estava previsto que este regime tivesse uma duração de nove anos, a qual foi posteriormente prorrogada por um prazo de sete anos pelo Regulamento n.º 3950/92. Também neste caso, o método utilizado pelo legislador para solucionar o problema da excessiva produção leiteira foi o adoptado no Regulamento n.º 856/84, e «consistiu em instituir uma imposição sobre as quantidades de leite, recolhidas ou vendidas directamente, que excedem um limiar de garantia»³.

3. O artigo 1.º do Regulamento n.º 3950/92 dispõe que:

«É instituída, durante sete novos períodos consecutivos de doze meses, com início em 1 de Abril de 1993, uma imposição suplementar a cargo dos produtores de leite de vaca sobre as quantidades de leite ou de equivalente-leite

* Língua original: italiano.

1 — JO L 405, p. 1.

2 — JO L 90, p. 10; EE 03 F2 p. 146.

3 — V. o terceiro considerando do Regulamento n.º 3950/92.

entregues a um comprador ou vendidas directamente para consumo durante o período de doze meses em causa e que excedam uma quantidade a determinar.

preço do leite pago aos produtores devedores da imposição, e, se tal não for possível, será cobrado por qualquer outra forma adequada.

A imposição é fixada em 115% do preço indicativo do leite.»

Nos termos do artigo 2.º:

«1. A imposição é devida sobre todas as quantidades de leite ou de equivalente-leite comercializadas durante o período de doze meses em causa que excedam uma ou outra das quantidades referidas no artigo 3.º A imposição é repartida entre os produtores que contribuíram para o excedente.

...

Sempre que as quantidades entregues por um produtor excedam a quantidade de referência de que dispõe, o comprador fica autorizado a reter a título de provisão para a imposição devida, e de acordo com regras determinadas pelo Estado-Membro, um montante do preço do leite em relação a todas as entregas efectuadas por esse produtor que excedam a quantidade de referência de que dispõe.

3. No que diz respeito às vendas directas, o produtor pagará a imposição devida ao organismo competente do Estado-Membro antes de uma data e de acordo com regras a determinar.»

...

2. No que diz respeito às entregas, o comprador responsável pela imposição pagará o montante em dívida ao organismo competente do Estado-Membro, antes de uma data e segundo regras a determinar; esse montante será deduzido pelo próprio comprador do

...

4. Para efeitos da aplicação do presente regulamento, o artigo 9.º apresenta as seguintes definições:

«Para efeitos do presente regulamento, entende-se por:

e) “comprador”: uma empresa ou um agrupamento que compra leite ou outros produtos lácteos ao produtor:

— para os tratar ou transformar,

c) “produtor”: o empresário agrícola, pessoa singular ou colectiva ou agrupamento de pessoas singulares ou colectivas cuja exploração se situa no território geográfico da Comunidade e:

— para os ceder a uma ou mais empresas que tratem ou transformem leite ou outros produtos lácteos.

— que vende leite ou outros produtos lácteos directamente ao consumidor,

Todavia, é considerado comprador um agrupamento de compradores, situados numa mesma zona geográfica, que efectue por conta dos seus membros as operações de gestão administrativa e contabilística necessárias ao pagamento da imposição...

— c/ou os entrega ao comprador.

f) “empresa de tratamento ou transformação de leite ou de outros produtos lácteos”: uma empresa ou agrupamento que proceda a operações de recolha, embalagem, armazenagem, refrigeração e transformação do leite ou que limite a sua actividade leiteira a uma destas operações;

d) “exploração”: o conjunto das unidades de produção geridas pelo produtor e situadas no território geográfico da Comunidade;

g) “entrega”: qualquer entrega de leite ou de outros produtos lácteos, independentemente de o transporte ser assegurado pelo produtor, pelo comprador, pela empresa

de tratamento ou transformação destes produtos ou por terceiros;

- h) “leite ou equivalente-leite vendidos directamente para consumo”: leite ou os produtos lácteos convertidos em equivalente-leite, vendidos ou cedidos gratuitamente sem a intervenção de uma empresa de tratamento ou transformação de leite ou de outros produtos lácteos.»

5. Convirá igualmente ter em conta, para o caso em apreço, o Regulamento (CEE) n.º 536/93 da Comissão, de 9 de Março de 1993, que estabelece as normas de execução da imposição suplementar no sector do leite e dos produtos lácteos⁴. O artigo 1.º deste regulamento prevê que:

«Para efeitos do cálculo da imposição suplementar instituída pelo Regulamento (CEE) n.º 3950/92:

- 1) entende-se “por quantidades de leite ou de equivalente-leite comercializadas”, na acepção do n.º 1 do artigo 2.º do referido regulamento, num Estado-Membro todas as quantidades de leite ou de equivalente-leite que deixem qualquer exploração

situada no território desse Estado-Membro. As quantidades entregues por um produtor para serem tratadas ou transformadas no âmbito de um contrato por encomenda são consideradas uma entrega...».

Nos termos do artigo 7.º do Regulamento n.º 536/93:

«1. Os Estados-Membros tomarão todas as medidas de controlo necessárias para assegurar a cobrança da imposição sobre as quantidades de leite e de equivalente-leite comercializadas que excedam as quantidades correspondentes referidas no artigo 3.º do Regulamento (CEE) n.º 3950/92. Para esse efeito:

- a) qualquer comprador que opere no território de um Estado-Membro será aprovado por este Estado-Membro.

...»

6. Com base nas referidas disposições, o decreto do presidente da República (a seguir «DPR n.º 569/93») esclarece que: «... qualquer referência aos compradores de leite e de produtos lácteos deve ser entendida como aplicável às cooperativas que utilizam ou transformam o leite de vaca, independentemente

⁴ — JO L 57, p. 12.

da natureza jurídica da relação que originou a entrega à cooperativa do leite e dos produtos lácteos em causa».

Os factos e as questões colocadas

7. O litígio pendente no órgão jurisdicional nacional situa-se no contexto normativo que acabo de descrever.

O Consorzio Caseifici Altopiano di Asiago (a seguir «Consorzio») é uma entidade à qual aderiram diferentes sociedades cooperativas produtoras de leite. Resulta da decisão de reenvio que este Consorzio pedira e obtivera o seu reconhecimento como «comprador» na acepção do artigo 1.º, n.º 3, do DPR n.º 569/93.

Por decisão de 29 de Maio de 1996, a Regione Veneto ordenou ao Consorzio o pagamento da quantia de 45 000 000 LIT, a título de sanção administrativa, por ter cometido irregularidades no registo dos fornecedores e por não ter retido a imposição suplementar relativamente aos sócios do Consorzio que haviam excedido a quota leiteira disponível.

Foi contra esta sanção administrativa que o Consorzio interpôs recurso para a Pretura circondariale di Bassano del Grappa, com o pedido de não lhe ser aplicado o DPR n.º 569/93, uma vez que o Consorzio não podia ser considerado «comprador» na acepção do Regulamento n.º 3950/92. Em qualquer caso, o Consorzio alega que a legislação comunitária não prevê para o comprador a obrigação, mas a mera faculdade de reter a imposição suplementar.

8. Assim, o órgão jurisdicional de reenvio suspendeu a instância e submeteu ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) Os artigos 9.º e 2.º do Regulamento (CEE) n.º 3950/92, de 28 de Dezembro de 1992, devem ser interpretados no sentido de que pode ser considerado “comprador”, vinculado ao pagamento de imposição suplementar, qualquer destinatário de uma entrega de leite, independentemente da natureza jurídica da relação que originou a entrega e, em especial, no sentido de que pode ser considerado como tal um agrupamento de cooperativas, no que se refere ao leite que lhe é entregue, e não vendido, pelos membros de uma cooperativa?

2) O artigo 2.º, n.º 2, do Regulamento (CEE) n.º 3950/92, de 28 de Dezembro de 1992, deve ser interpretado no sentido de que a retenção do montante devido a título de imposição suplementar

sobre a quantia paga aos produtores constitui uma verdadeira obrigação para o comprador ou no sentido de que se trata de uma mera faculdade que foi consagrada no interesse do próprio comprador e cuja inobservância não pode ser sancionada?»

Quanto à primeira questão

9. Em primeiro lugar, cabe observar que os factos expostos pelo juiz de reenvio, para efeitos da solução a dar à primeira questão, não são totalmente claros. Deles não consta, nomeadamente, qualquer indicação sobre a natureza do vínculo que liga o Consorzio aos seus sócios, nem sobre o papel que este tem na comercialização do produto. Afigura-se-me, porém, que as indicações mesmo sumárias resultantes do despacho de reenvio fornecem, apesar de tudo, elementos susceptíveis de esclarecer o alcance da questão e de dar uma resposta útil ao órgão jurisdicional de reenvio.

Em minha opinião, deve-se partir da constatação de que, segundo os elementos contidos nos autos, o Consorzio obteve o reconhecimento da qualidade de comprador, reconhecimento esse que deve justamente ser feito, nos termos do artigo 7.º do referido Regulamento n.º 536/93, pelas autoridades dos Estados-Membros. Ora, é este mesmo Consorzio que contesta a legalidade do referido reconhecimento no processo principal. Esta impugnação incide precisamente sobre o facto

de que, nos termos do Regulamento n.º 3950/92, a condição essencial para se ser considerado comprador de leite ou de produtos lácteos é a existência de um contrato de compra e venda. No âmbito do processo principal, o Consorzio alega que o DPR n.º 569/93, na parte em que dispõe que as sociedades cooperativas — ou os agrupamentos de cooperativas — devem ser consideradas compradores, *independentemente da natureza jurídica da relação que originou a entrega em causa*, é contrário ao disposto no Regulamento n.º 3950/92, já referido. Daí resulta a necessidade para o órgão jurisdicional de reenvio de submeter ao Tribunal de Justiça a questão prejudicial em causa, destinada essencialmente a saber se um sujeito jurídico como o Consorzio pode ser considerado «comprador», na acepção do Regulamento n.º 3950/92, apesar de receber dos seus sócios o leite com base em relações jurídicas diferentes das de um contrato susceptível de ser qualificado como contrato de compra e venda, de acordo com o direito nacional.

10. Nas observações escritas apresentadas ao Tribunal de Justiça, o Consorzio propõe que seja dada a esta questão uma resposta negativa com base, sobretudo, em argumentos ligados à própria redacção do texto. Segundo esta tese, são utilizadas no próprio texto do regulamento em causa expressões semânticas que implicam obrigatoriamente a existência de um contrato de compra e venda: com efeito, o «comprador» é uma das duas partes desse esquema negocial. Para além disso, o artigo 2.º, n.º 2, faz referência ao «preço» do produto; o Consorzio alega que o preço é igualmente um elemento essencial da compra e venda. Consequência disso é que um operador só pode ser qualificado de «comprador», na acepção do regulamento, se receber

o leite com base numa relação contratual que caiba nos tipos de compra e venda previstos pelo direito nacional em questão.

consequente, depois de ter excluído a primeira hipótese, resta-me apenas situar o presente caso no âmbito da segunda.

A Regione Veneto e o Governo italiano têm opinião contrária. Alegam que a referência ao comprador constante do regulamento não deve ser entendida no sentido que este termo tem em direito civil; isto é, como parte de um contrato de compra e venda, na acepção do código civil italiano. Defendem que, no caso em apreço, o sistema instituído pelo regulamento está antes centrado no momento da entrega do produto: por conseguinte, é «comprador» todo aquele que receba leite dos produtores, independentemente do título jurídico com base no qual essa entrega é feita.

Assim sendo, cabe agora verificar se o comprador é considerado, nos termos do regulamento, parte de um contrato de compra e venda em aplicação do direito nacional, ou antes, num sentido mais amplo, um intermediário que se situa, no circuito comercial, entre o produtor e os consumidores. Em meu entender, é a segunda solução a correcta. A tese contrária, sustentada pelo Consorzio, alicerça-se exclusivamente no argumento baseado no texto do regulamento de que a noção de «comprador» está obrigatoriamente ligada ao contrato de compra e venda. Tal afirmação pode ser exacta em termos abstractos, mas não encontra confirmação decisiva no sistema do regulamento. Este último parece, pelo contrário, prescindir da existência de um contrato de compra e venda. Com efeito, o artigo 9.º, alínea c), define produtor como a pessoa singular ou colectiva «que vende leite ou outros produtos lácteos directamente ao consumidor e/ou os entrega ao comprador»⁵. Só há pois uma referência directa ao instituto da venda relativamente ao conjunto das vendas ditas «vendas directas», ao passo que, quando se refere à hipótese em que intervém um «comprador», a disposição apenas declara que este recebe «entregas», sem nada precisar quanto ao título jurídico com base no qual a entrega é efectuada.

11. Quanto a mim, partilho esta última tese. Convém antes de mais precisar, com base na economia geral do sistema, que o regulamento em causa prevê duas formas possíveis de comercialização: a primeira — que não é pertinente no caso vertente — é a das vendas ditas «directas», isto é, os casos em que o produto é vendido directamente pelo produtor ao consumidor. A segunda — e é a que diz respeito ao presente caso — é aquela em que intervém a noção de comprador: trata-se de uma forma de comercialização em que o produto, em vez de ser colocado directamente no consumo, passa por um intermediário. Por

5 — Sublinhado meu. Quanto à noção de produtor, v. os acordões de 15 de Janeiro de 1991, Ballmann (C-341/89, Colect., p. I-25), e de 9 de Outubro de 1997, Macon e o. (C-152/95, Colect., p. I-5429).

O facto de a qualificação jurídica das relações contratuais existentes entre o produtor e o comprador não ter relevância está confirmado pelo Regulamento n.º 536/93. Com efeito, o artigo 1.º deste regulamento precisa que se entende «por quantidades de leite ou de equivalente-leite comercializadas, na acepção do n.º 1 do artigo 2.º do referido regulamento, num Estado-Membro todas as quantidades de leite ou de equivalente-leite *que deixem qualquer exploração* situada no território desse Estado-Membro»⁶. Por conseguinte, também aqui o legislador parece desinteressar-se totalmente da definição das relações entre produtor e comprador formulada pelo direito nacional. A regulamentação comunitária inspira-se, pelo contrário, num critério muito amplo de comercialização que toma em consideração o momento da entrega pelo produtor, independentemente do título jurídico com base no qual o produto, depois de ter saído da posse do produtor, é posteriormente entregue ao comprador.

Assim, considero que, para efeitos da determinação do «comprador», é necessário e suficiente que a pessoa em causa receba do produtor uma entrega de leite ou de produtos lácteos. É evidente que a mera entrega não basta por si só para qualificar o destinatário de «comprador» na acepção do Regulamento n.º 3950/92. É também preciso que — como prevê expressamente o artigo 9.º — este receba os produtos «para os tratar ou transformar», ou «para os ceder a uma ou mais empresas que tratem ou transformem leite ou outros

produtos lácteos». Desde que ele preencha as referidas condições, é irrelevante conhecer o título jurídico com base no qual a entrega se efectua.

12. Dado que se trata precisamente de saber se um agrupamento de cooperativas pode também ser qualificado de comprador, gostaria de observar que é ao órgão jurisdicional nacional que cabe concretamente efectuar essa qualificação, o que deverá fazer à luz dos elementos de facto e de direito que caracterizam o presente litígio. O Tribunal de Justiça limita-se a dar uma chave interpretativa geral, no sentido de não ser necessária a existência de um contrato de compra e venda com base no qual o produtor entrega o produto ao comprador recebendo deste último um preço para determinar quem é comprador na acepção do Regulamento n.º 3950/92. No sistema do regulamento, nada exclui, em teoria, que um organismo associativo que recebe, a título de entrega, um produto de um produtor seu sócio, o qual por sua vez receberá posteriormente desse organismo uma quantia em dinheiro, segundo as modalidades definidas no seio da associação, seja igualmente considerado comprador. E isto mesmo que essa entrega não seja qualificada de contrato de compra e venda no direito nacional.

Quanto à segunda questão

13. A segunda questão prejudicial diz respeito ao artigo 2.º, n.º 2, do Regulamento n.º 3950/92, e, em especial, à obrigação de pagamento da imposição suplementar. Esta

6 — Sublinhado meu.

obrigação, na acepção do regulamento, cabe ao comprador. Os motivos desta opção do legislador são expostos no oitavo considerando do regulamento: «a fim de evitar, tal como anteriormente, longos atrasos na cobrança e no pagamento da imposição, incompatíveis com o objectivo do regime, é conveniente determinar que o comprador, que se afigura ser a pessoa mais indicada para efectuar as operações necessárias, seja responsável pelo pagamento da imposição e atribuir-lhe os meios para garantir a sua cobrança junto dos produtores, que dela são devedores». O artigo 2.º do regulamento estipulou, por conseguinte, que é ao comprador que cabe pagar a imposição, retendo, para o efeito, esse montante do preço do leite pago aos produtores que são devedores da imposição. Mas — e é esse o objecto da questão colocada ao Tribunal de Justiça — o órgão jurisdicional de reenvio tem dúvidas quanto ao facto de saber se o comprador é *obrigado* a efectuar essa retenção ou se o regulamento lhe atribui uma mera faculdade.

Para além disso, o artigo 2.º, n.º 2, terceiro parágrafo, estipula que: «Sempre que as quantidades entregues por um produtor excedam a quantidade de referência de que dispõe, o comprador fica *autorizado* a reter, a título de provisão para a imposição devida, e de acordo com regras determinadas pelo Estado-Membro, um montante do preço do leite em relação a todas as entregas efectuadas por esse produtor que excedam a quantidade de referência de que dispõe». O artigo em causa não institui, pois, qualquer obrigação para o comprador, mas limita-se a prever que este «fica autorizado» a reter esse montante do preço devido ao produtor. Trata-se assim de uma mera faculdade cuja inobservância não pode ser sancionada; no entanto, não há dúvida de que o comprador é responsável pela imposição suplementar e que, se não desejar fazer uso da faculdade de efectuar a retenção, deve em todo o caso cobrar aos produtores, por qualquer forma adequada, a imposição de que estes são devedores.

Todas as partes que apresentaram observações estão de acordo em considerar que a retenção do montante da imposição pelo comprador não constitui uma obrigação, mas sim uma mera faculdade. Partilho esta opinião. Com efeito, o artigo 2.º, n.º 2, prevê a possibilidade de o comprador deduzir o montante da imposição do preço a pagar ao produtor, mas acrescenta que, *«se tal não for possível, esse montante será cobrado por qualquer outra forma adequada»*. Por conseguinte, é o próprio texto do artigo em causa que prevê a eventualidade de não ser efectuada qualquer retenção e de o comprador recuperar o montante da imposição por qualquer outra forma.

Em conclusão, considero que se deve responder à segunda questão no sentido de que o comprador é responsável pelo pagamento da imposição suplementar, mas que não deve necessariamente garantir a cobrança desse montante pela retenção efectuada, de montante equivalente, no preço devido pelo próprio produtor.

Conclusões

14. Tendo em conta o que precede, proponho que se responda do seguinte modo ao órgão jurisdicional nacional:

- «1) Os artigos 2.º e 9.º do Regulamento (CEE) n.º 3950/92 do Conselho, de 28 de Dezembro de 1992, que instituiu uma imposição suplementar no sector do leite e dos produtos lácteos, devem ser interpretados no sentido de que deve ser considerada comprador, e portanto vinculada ao pagamento da imposição suplementar, a pessoa jurídica que exerça as actividades enumeradas nos primeiro e segundo travessões da alínea e) do artigo 9.º, e tenha recebido de um produtor leite ou produtos lácteos, independentemente da qualificação jurídica da relação que originou a entrega. Não é, pois, necessário que a entrega tenha sido efectuada com base num contrato qualificado como contrato de compra e venda segundo o direito nacional.

- 2) O artigo 2.º, n.º 2, do Regulamento n.º 3950/92 deve ser interpretado no sentido de que o comprador fica obrigado a recuperar, em relação aos produtores, o montante da imposição de que estes são devedores, cabendo, no entanto, ao comprador pagá-la. A recuperação não deve, todavia, ser obrigatoriamente efectuada mediante a retenção, por parte do comprador, de um montante equivalente no preço a pagar ao produtor, podendo pelo contrário ser feita “por qualquer outra forma adequada”.»