

|

61997C0276

Conclusões do advogado-geral Alber apresentadas em 27 de Janeiro de 2000. - Comissão das Comunidades Europeias contra República Francesa. - Incumprimento - Artigo 4.º, n.º 5, da Sexta Directiva IVA - Colocação à disposição de estradas mediante o pagamento de uma portagem - Não sujeição a IVA - Regulamentos (CEE, Euratom) n.os 1552/89 e 1553/89 - Recursos próprios provenientes do IVA. - Processo C-276/97.

Colectânea da Jurisprudência 2000 página I-06251

Conclusões do Advogado-Geral

I - Introdução

1 A presente acção por incumprimento, intentada pela Comissão, tem por objectivo obter a declaração do Tribunal de Justiça de que, ao não sujeitar ao imposto sobre o valor acrescentado as portagens das auto-estradas e ao não proceder, em consequência, ao pagamento dos recursos próprios e dos juros devidos, a República Francesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do Tratado CE (1).

2 Em França, são cobradas portagens pela utilização de determinados troços de auto-estrada. Estas portagens não foram no entanto criadas no âmbito do imposto sobre o volume de negócios uma vez que, em França, eram consideradas como um imposto cuja receita revertia para o Estado. As portagens não são consideradas uma contrapartida de uma actividade económica e, portanto, não estão sujeitas ao imposto sobre o valor acrescentado. A exploração e manutenção dos troços sujeitos a portagem são concedidas a organismos públicos, semipúblicos ou, em certos casos, privados, mas não é possível efectuar uma tal concessão quanto à sua concepção ou à sua construção (2).

II - O processo pré-contencioso

3 Por carta de 26 de Abril de 1984, a Comissão solicitou às autoridades francesas que apresentassem observações sobre o regime de IVA dos concessionários franceses de auto-estradas.

4 Na sua resposta de 5 de Julho de 1984, as autoridades francesas observaram que os concessionários são cobradores de impostos, efectuando, a favor do Estado, um serviço de cobrança do imposto aos utentes. São tributados, enquanto sujeitos passivos, unicamente sobre a remuneração que constitui a contrapartida do serviço prestado ao Estado.

5 Por carta de 12 de Março de 1986, a Comissão notificou o Governo francês para apresentar as suas observações relativamente à posição dessa instituição consistente em sustentar que a actividade dos concessionários de auto-estradas era uma prestação de serviços efectuada aos

utentes e não ao Estado e que a não cobrança do IVA desnaturava o sistema deste imposto.

6 Por carta de 22 de Maio de 1986, as autoridades francesas mantiveram o seu ponto de vista.

7 Em 28 de Abril de 1988, a Comissão transmitiu à República Francesa uma carta de notificação complementar, na qual precisou as suas acusações à luz das informações fornecidas por esse Estado-Membro.

8 Por carta de 17 de Fevereiro de 1989, as autoridades francesas recordaram que, segundo elas, a portagem tem natureza de imposição fiscal.

9 Em 28 de Agosto de 1989, a Comissão dirigiu ao Governo francês um parecer fundamentado incidindo simultaneamente sobre a infracção ao disposto na directiva e sobre as repercussões desta infracção no pagamento dos recursos próprios da Comunidade.

10 A França não se conformou com o parecer fundamentado, tendo-lhe respondido por carta de 29 de Novembro de 1989. Esta resposta reiterava, no essencial, os argumentos até então aduzidos.

11 Em 20 de Dezembro de 1985, o director-geral que na Comissão está encarregado dos orçamentos dirigiu uma carta ao Governo francês chamando a sua atenção para o facto de a já referida infracção à directiva acarretar uma redução injustificada dos recursos próprios das Comunidades. Solicitou-lhe que determinasse os montantes que não tinham sido pagos relativamente aos exercícios de 1981 a 1984 e que pagasse ao orçamento comunitário os montantes devidos, acrescidos de juros de mora a contar de 31 de Março de 1986.

12 Por carta de 27 de Fevereiro de 1986, as autoridades francesas responderam negativamente, invocando motivos de ordem jurídica e económica.

13 Por carta de notificação de 28 de Janeiro de 1988, a Comissão solicitou ao Governo francês que lhe apresentasse as suas observações, de acordo com o artigo 169.º do Tratado CE (actual artigo 226.º CE).

14 Por carta de 19 de Setembro de 1988, o Governo francês fez saber que a sujeição ao IVA da totalidade das portagens teria uma incidência negativa sobre os recursos próprios, tendo em conta as deduções que seriam efectuadas pelos próprios concessionários e pelos utentes das auto-estradas, devedores do IVA.

15 Por carta de 17 de Janeiro de 1989, a Comissão ampliou o pedido de pagamento aos exercícios de 1985 a 1987, acrescido dos juros de mora a contar de 1 de Maio de 1989, bem como aos exercícios posteriores, até que seja posto fim à infracção.

16 Por carta de 29 de Novembro de 1989, a França transmitiu à Comissão dados, acompanhados de explicações, destinados a permitir-lhe conhecer o IVA pago pelos concessionários de auto-estradas no actual sistema e o que resultaria do regime preconizado pela Comissão.

17 Não podendo aderir ao ponto de vista defendido pela França nas suas respostas aos dois pareceres fundamentados, a Comissão depositou na Secretaria do Tribunal de Justiça a presente acção, intentada ao abrigo do artigo 169.º do Tratado CE. A respectiva petição foi inscrita no registo do Tribunal de Justiça em 30 de Julho de 1997.

18 A Comissão conclui pedindo que o Tribunal se digne:

1) declarar que, ao não submeter ao imposto sobre o valor acrescentado as portagens de auto-estrada cobradas como contrapartida do serviço prestado aos utentes, contrariamente ao disposto nos artigos 2.º e 4.º da Sexta Directiva do Conselho de 17 de Maio de 1977 (77/388/CEE), a

República Francesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do Tratado que institui a Comunidade Europeia;

2) declarar que a República Francesa, ao não pôr à disposição da Comissão, a título dos recursos próprios, os montantes correspondentes, acrescidos dos juros de mora, não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do Tratado que institui a Comunidade Europeia;

3) condenar a República Francesa nas despesas.

19 A República Francesa conclui pedindo que o Tribunal se digne:

1) julgar a acção improcedente;

2) condenar a Comissão nas despesas.

III - Quadro jurídico

1. Quanto à cobrança do imposto sobre o valor acrescentado

Sexta Directiva 77/388/CEE do Conselho, de 17 de Maio de 1977, relativa à harmonização das legislações dos Estados-Membros respeitantes aos impostos sobre o volume de negócios - Sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado: matéria colectável uniforme (3) (a seguir «Sexta Directiva» ou «directiva»)

20 O artigo 2.º da directiva dispõe:

«Estão sujeitas ao imposto sobre o valor acrescentado:

1. as entregas de bens e as prestações de serviços, efectuadas a título oneroso, no território do país, por um sujeito passivo agindo nessa qualidade;

...»

21 O artigo 4.º, n.os 1, 2 e 5, da directiva dispõe:

«Por 'sujeito passivo' entende-se qualquer pessoa que exerça, de modo independente, em qualquer lugar, uma das actividades económicas referidas no n.º 2, independentemente do fim ou do resultado dessa actividade.

2. As actividades económicas referidas no n.º 1 são todas as actividades de produção, de comercialização ou de prestação de serviços, incluindo as actividades extractivas, agrícolas e as das profissões liberais ou equiparadas. A exploração de um bem corpóreo ou incorpóreo com o fim de auferir receitas com carácter de permanência é igualmente considerada uma actividade económica.

3...

4...

5. Os Estados, as colectividades territoriais e outros organismos de direito público não são considerados sujeitos passivos relativamente às actividades ou operações que exerçam na qualidade de autoridades públicas, mesmo quando, em conexão com essas mesmas actividades ou operações, cobrem direitos, taxas, quotizações ou remunerações.

Contudo, se exercerem tais actividades ou operações, devem ser considerados sujeitos passivos relativamente a tais actividades ou operações, desde que a não sujeição ao imposto possa conduzir a distorções de concorrência significativas.

As entidades acima referidas serão sempre consideradas sujeitos passivos, designadamente no que se refere às operações enumeradas no Anexo D [(4)], desde que as mesmas não sejam insignificantes.

Os Estados-Membros podem considerar as actividades das entidades atrás referidas, que estão isentas por força do[s] artigo[s] 13._ [(5)]... como actividades realizadas na qualidade de autoridades públicas.»

2. Quanto aos recursos próprios

a) Regulamento (CEE, Euratom) n._ 1553/89 do Conselho, de 29 de Maio de 1989, relativo ao regime uniforme e definitivo de cobrança dos recursos próprios provenientes do imposto sobre o valor acrescentado (6)

22 O artigo 1._ deste regulamento dispõe:

«Os recursos IVA resultam da aplicação da taxa uniforme, fixada nos termos da Decisão 88/376/CEE, Euratom, à base determinada nos termos do presente regulamento.»

23 O artigo 2._, n._ 1, dispõe:

«A base dos recursos IVA será determinada a partir das operações tributáveis referidas no artigo 2._ da Directiva 77/388/CEE... com excepção das operações isentas nos termos dos artigos 13._ a 16._ da referida directiva.»

b) Regulamento (CEE, Euratom) n._ 1552/89 do Conselho, de 29 de Maio de 1989, relativo à aplicação da Decisão 88/376/CEE, Euratom relativa ao sistema de recursos próprios das Comunidades (7)

24 O artigo 11._ deste regulamento dispõe:

«Qualquer atraso nos lançamentos na conta referida no n._ 1 do artigo 9._ implicará o pagamento, pelo Estado-Membro em causa, de um juro a uma taxa igual à taxa de juro aplicada, na data de vencimento, no mercado monetário desse Estado-Membro, aos financiamentos a curto prazo, acrescida de dois pontos. Esta taxa aumentará 0,25 ponto por cada mês de atraso. A taxa assim aumentada aplicar-se-á durante todo o período de atraso.»

c) Decisão 88/376/CEE, Euratom do Conselho, de 24 de Junho de 1988, relativa ao sistema de recursos próprios das Comunidades (8)

25 Esta decisão determina que as receitas IVA em falta devem ser compensadas, a título de financiamento complementar, por recursos próprios fundados no produto nacional bruto, que implicam uma nova repartição em detrimento dos outros Estados-Membros.

IV - Argumentos das partes

26 Segundo a Comissão, a colocação à disposição das obras da infra-estrutura rodoviária mediante o pagamento de uma portagem pelo utente, como é o caso em França, constitui uma actividade económica na acepção dos artigos 2._ e 4._ da Sexta Directiva.

27 O facto de esta actividade ser, como é o caso em França, exercida de acordo com o regime particular de concessões conferidas pelo Estado a organismos públicos, semipúblicos ou privados

não significa que não se inclua no âmbito de aplicação do IVA, por um lado, porque constitui uma actividade económica na acepção do artigo 2.º da directiva e, por outro, porque é exercida por sujeitos passivos na acepção do artigo 4.º da mesma directiva, mesmo que tais operadores sejam organismos de direito público.

28 A Comissão considera que o conceito de actividade económica deve ser apreciado de modo objectivo. Sublinha que não é necessário que as prestações de serviços sejam essencial ou exclusivamente orientadas para o funcionamento do mercado para entrarem no âmbito de aplicação do IVA; basta que estejam concretamente ligadas, de qualquer modo, à vida económica.

29 A portagem tem a sua contrapartida na prestação de serviços feita aos utentes, a qual consiste na comodidade, na rapidez e na segurança, bem como na eventual economia de percurso que a utilização de tais vias permite ao utente. Uma vez que este não está obrigado a utilizar essa rede, que implica um pagamento, existe uma relação directa entre a prestação de serviços e o preço pago.

30 O exercício de uma tal actividade económica por organismos estatais ou por conta deles não se engloba, segundo pensa a Comissão, no conceito de autoridade pública. As únicas actividades pelas quais o Estado e as suas colectividades territoriais não devem ser considerados sujeitos passivos são, de acordo com o artigo 4.º, n.º 5, da directiva, as que exercem na qualidade de autoridades públicas.

31 Para a Comissão, a natureza geral do IVA implica que todas as operações económicas lhe estejam sujeitas. O Estado e os organismos de direito público estão isentos do IVA não por princípio, mas apenas quanto às actividades que se englobam no exercício da autoridade pública, em sentido estrito. Quanto ao mais, de acordo com o artigo 4.º, n.º 5, segundo parágrafo, tais actividades devem ser sujeitas ao imposto se a isenção levar a distorções de concorrência significativas.

32 Segundo a Comissão, quando um concessionário põe à disposição dos utentes um equipamento rodoviário que está encarregado de explorar, esta actividade não corresponde, em sentido estrito, ao exercício de uma actividade de autoridade pública, antes representando uma operação tributável, tal como a distribuição de gás, electricidade ou água ou os serviços postais, de telecomunicações ou aeroportuários. Estas actividades, que consistem na obtenção, a partir da exploração de um bem, de receitas com carácter de permanência, são actividades que certamente se englobam no âmbito de aplicação da Sexta Directiva.

33 Para a Comissão, a não sujeição das portagens ao IVA tem graves consequências, não apenas a nível local, mas ainda quanto ao conjunto dos operadores económicos da Comunidade que, no quadro das suas actividades tributáveis, utilizaram as infra-estruturas rodoviárias da rede francesa sujeita a portagem, uma vez que esses operadores não tiveram a possibilidade de, ao abrigo da Sexta Directiva, deduzir tais encargos, que oneraram a sua actividade económica. A não cobrança do IVA acarreta, portanto, segundo a Comissão, repercussões importantes sobre o funcionamento do sistema harmonizado do IVA, cujo papel é importante no contexto do mercado único. Dela resultam, portanto, distorções sensíveis da concorrência. E ainda uma desigualdade de tratamento entre os Estados-Membros relativamente ao orçamento comunitário, na medida em que, na sequência da compensação assente no produto nacional bruto, têm de suportar encargos financeiros mais elevados.

34 Quanto à acusação assente numa infracção às disposições comunitárias relativas à cobrança dos recursos próprios ligados ao IVA, a Comissão sustenta que, no caso vertente, as receitas das Comunidades ao abrigo dos recursos próprios foram diminuídas. A Comissão deve poder determinar o montante dos recursos próprios que é devido, para evitar um prejuízo financeiro que tenha de ser compensado com base no produto nacional bruto. Tal infracção é susceptível de

criar um prejuízo financeiro em detrimento dos outros Estados-Membros e, por esta razão, viola o princípio da igualdade de tratamento.

35 Ora, a França não pôs a Comissão em condições de verificar os números e o método de cálculo utilizados pelas autoridades francesas para sustentar que, se a tese da Comissão prevalecesse, aquele Estado-Membro teria direito ao reembolso do excesso pago a título de recursos próprios desde 1981. De qualquer modo, o direito ao reembolso que foi reivindicado pelo Governo francês não pode ser declarado, uma vez que, ou o regime francês está em conformidade com o direito comunitário e de tal situação não resulta, então, qualquer correcção da matéria colectável dos recursos próprios IVA, ou o regime francês é contrário à directiva e daqui resulta um aumento da referida matéria colectável.

36 Quanto aos juros de mora, a Comissão refere-se ao artigo 11.º do Regulamento n.º 1522/89. Considera que a França deve ser convidada a pagar juros de mora, a partir de 31 de Março de 1986, sobre os montantes que não entregou a título de recursos próprios na sequência da sua não cobrança do IVA.

37 O Governo francês declara que, em França, o legislador previu a possibilidade de conceder a exploração das auto-estradas, bem como a cobrança de uma portagem. Por força da legislação francesa sobre a rede viária, as auto-estradas fazem parte do domínio público rodoviário. Tendo em conta a importância nacional das redes de auto-estradas, só o Estado tinha meios para assumir o desenvolvimento harmonioso dessas redes e para velar porque a excepção ao princípio da gratuidade da rede viária se mantivesse limitada. Além disso, a criação de uma auto-estrada resulta em todos os casos de uma decisão da autoridade pública, no caso um decreto do Conselho de Estado, o qual pode simultaneamente declarar a auto-estrada de utilidade pública.

38 O Governo francês considera que, embora o conceito de actividade económica deva, no quadro da Sexta Directiva, ser apreciado de um modo objectivo, com base na realidade económica da operação em causa, o exame do regime jurídico interno é indispensável para distinguir com certeza as actividades exercidas pelos organismos públicos na qualidade de autoridades públicas das exercidas na qualidade de sujeitos privados.

39 No caso vertente, o Governo francês parte do princípio de que, ao cobrar as portagens, o Estado exerce um poder de soberania; é proprietário do domínio público rodoviário nacional e detém um poder de soberania exclusivo, que se exprime sob a forma de actos regulamentares que incidem, nomeadamente, sobre as regras de utilização e de circulação das auto-estradas. Além disso, a colocação à disposição das auto-estradas constitui uma actividade obrigatória para o Estado. Este dispõe ainda, no que se refere a esta actividade, de prerrogativas que exorbitam do direito comum, tais como a fixação das tarifas por decreto. Finalmente, o Estado detém o monopólio da criação e da classificação das auto-estradas. Estes elementos mostram que se trata, na ocorrência, de um acto de soberania de um organismo público.

40 Para o Governo francês, como a actividade não se inclui no domínio de aplicação da directiva também uma eventual relação entre a prestação efectuada e a contraprestação recebida de modo algum pode pôr em causa a anterior conclusão de que esta actividade de um organismo público que actua na qualidade de autoridade pública não se inclui no domínio de aplicação do IVA. Além disso, observa o referido governo, a Comissão nem sempre define a portagem de auto-estrada como uma simples taxa pelo serviço prestado ao utente, antes tendendo a atribuir-lhe, nomeadamente, um papel de orientação da procura (9).

41 Quanto ao problema de eventuais distorções de concorrência contrárias ao direito comunitário, o Governo francês considera que os operadores franceses e estrangeiros são colocados na mesma situação, de modo que os últimos não são penalizados. No que se refere à desigualdade de tratamento dos Estados-Membros relativamente ao orçamento comunitário, o Governo francês considera que não existe uma distorção de concorrência na acepção do artigo 4.º, n.º 5, da Sexta

Directiva.

42 Quanto ao processo por incumprimento relativo à regulamentação sobre os recursos próprios, o Governo francês sustenta que não houve infracção à Sexta Directiva nem redução da matéria colectável dos recursos próprios e que a Comissão não tem, portanto, o direito de exigir pagamentos complementares. A França não se opôs, no passado, a qualquer exame contraditório dos dados e métodos de cálculo nos termos do disposto nos Regulamentos n.º 1553/89 e n.º 1552/89. Aliás, se se utilizasse o método de cálculo da Comissão, tal teria conduzido, no quadro do orçamento de 1987, a uma diminuição das receitas de 522 milhões de FRF, o que teria acarretado um montante de 3 249 milhões de FRF de diminuição da base dos recursos IVA e uma redução do pagamento da França ao orçamento no montante de 45,5 milhões de FRF. Este método, que é transponível para os outros anos, põe em evidência um excedente de pagamento sistemático e favorável ao orçamento comunitário se se tomar por base os cálculos da Comissão.

V - Apreciação

1. Sujeição das portagens ao IVA

43 De acordo com a economia da directiva, devemos começar por examinar se nos encontramos, no caso vertente, em presença de uma prestação de serviços sujeita ao IVA, na acepção do artigo 2.º da Sexta Directiva. Deverá ainda tratar-se de uma prestação de serviços a título oneroso. Haverá então que examinar se tal prestação é efectuada por um sujeito passivo e, na afirmativa, se se trata de uma actividade económica.

a) Prestação de serviços a título oneroso

44 No caso vertente, a prestação de serviços consiste na colocação à disposição da infra-estrutura.

45 Esta prestação de serviços é além disso efectuada a título oneroso, mediante uma portagem. Para responder à questão de saber se uma prestação de serviço é efectuada a título oneroso, o Tribunal de Justiça já declarou que deve existir umnexo directo entre o serviço prestado e o contravalor recebido para que uma prestação de serviços seja tributável (10).

46 Este nexodirecto consiste no pagamento, pela colocação à disposição da infra-estrutura, de uma portagem cujo montante é função do tipo de veículo e da distância a percorrer.

47 A portagem não constitui um imposto, uma vez que este consiste numa prestação pecuniária que não é efectuada em contrapartida de uma prestação particular e que constitui uma receita cobrada por uma colectividade de direito público a todos os que se encontram na situação que, por força das disposições legais, faz nascer essa obrigação pecuniária. Dada a existência, no caso vertente, de uma contrapartida precisa sob a forma de colocação à disposição de determinadas partes da infra-estrutura rodoviária, trata-se de uma taxa que, na ocorrência, deve ser considerada a contrapartida de uma prestação de serviços.

48 Existe, portanto, uma prestação sujeita ao IVA na acepção do artigo 2.º da Sexta Directiva.

b) Sujeito passivo

49 O artigo 4.º, n.os 1 e 2, da Sexta Directiva declara que se considera sujeito passivo qualquer pessoa que exerça, de modo independente, uma actividade económica, termo este que engloba todas as actividades de produção, de comercialização ou de prestação de serviços.

50 Em contrapartida, o artigo 4.º, n.º 5, primeiro parágrafo, da directiva dispõe que os Estados, as colectividades territoriais e outros organismos de direito público não serão considerados sujeitos passivos relativamente às actividades ou operações que exerçam na qualidade de

autoridades públicas, mesmo quando em conexão com essas mesmas actividades ou operações cobrem direitos, taxas, quotizações ou remunerações.

aa) Acto de soberania

51 A análise da jurisprudência do Tribunal de Justiça põe em evidência que devem estar cumulativamente preenchidas duas condições para que funcione a regra da não sujeição dos organismos públicos, ou seja, o exercício de actividades por um organismo público e o exercício de actividades na qualidade de autoridade pública (11).

52 Isso significa, por um lado, que os organismos de direito público não estão automaticamente isentos relativamente a todas as actividades que desenvolvem, mas apenas relativamente àquelas que se enquadram na sua missão específica de autoridade pública e, por outro lado, que uma actividade exercida por um particular não está isenta de IVA pelo simples facto de consistir na prática de actos que constituem prerrogativas da autoridade pública (12).

53 A definição do exercício de actividades na qualidade de autoridade pública não pode limitar-se ao objecto ou à finalidade da actividade do organismo público. A jurisprudência do Tribunal de Justiça ensina que são as modalidades de exercício das actividades que permitem determinar o alcance da não sujeição dos organismos públicos (13).

54 Daqui resulta, segundo o Tribunal de Justiça, que os organismos de direito público visados no primeiro parágrafo do n.º 5 do artigo 4.º da Sexta Directiva exercem actividades na qualidade de autoridades públicas quando as realizam no âmbito do regime jurídico que lhes é específico (14). Ao invés, quando actuam nas mesmas condições jurídicas que os operadores económicos privados não se pode considerar que exercem actividades na qualidade de autoridades públicas.

55 Uma vez que o artigo 6.º, n.º 1, da Sexta Directiva considera também como tributáveis tais operações, executadas por força de lei, não é suficiente que uma actividade se englobe no domínio do direito público para preencher as condições do artigo 4.º, n.º 5, primeiro parágrafo. Enunciando uma aceção derogatória do conceito de sujeito passivo, esta definição deve ser interpretada de modo restritivo. Só devem ser consideradas isentas de IVA as actividades exercidas na qualidade de autoridade pública que participem, por essência, do exercício da soberania. Isto é também confirmado pelo artigo 4.º, n.º 5, terceiro parágrafo, que remete para as actividades enumeradas no anexo D - v., supra, n.º 21 - relativamente às quais também a autoridade pública está sujeita ao imposto.

56 A concepção e construção de estradas, pontes e túneis são tarefas que se englobam no exercício da soberania, sendo reservadas, a esse título, às autoridades públicas. Estas actividades constituem um elemento substancial e, por assim dizer, um domínio essencial das missões de ordem pública. Podem ser consideradas como fazendo parte integrante dos serviços de interesse geral. Quando o Estado exerce uma actividade neste domínio, deve partir-se do princípio de que actua na qualidade de autoridade pública.

57 É exacto que a colocação à disposição de estradas não está expressamente referida como actividade tributável, como são, no Anexo D, os fornecimentos de gás, electricidade e água. Com efeito, a colocação à disposição gratuita da infra-estrutura rodoviária deve ser qualificada como um acto de soberania. Resta saber se, em contrapartida, a rede rodoviária construída a título de missão de ordem pública e graças às receitas fiscais poderia ser, na sua globalidade, explorada como uma empresa privada, sob um regime de portagens exigíveis a toda a gente. Em caso algum poderia, contudo, a colocação à disposição selectiva de determinados troços, desde que operada a título oneroso, ser qualificada de actividade englobável no exercício dos poderes públicos. É certo que, como explicitamente enuncia o artigo 4.º, n.º 5, primeiro parágrafo, a cobrança de uma taxa é possível mesmo relativamente a uma actividade que se englobe nos poderes públicos sem, só por si, implicar que essa operação seja tributável. É no entanto

necessário considerar que, no caso vertente, o utente tem a escolha entre um uso pagante e um uso gratuito da infra-estrutura rodoviária. A colocação à disposição da rede gratuita constitui a prática plena de um acto de soberania e, por este facto, a colocação à disposição, mediante pagamento de portagens, de troços suplementares deve ser qualificada como actividade económica puramente privada. Quem tem o dever de obter uma licença de construção, cuja emissão está sujeita ao pagamento de um direito, não tem escolha. Quem quer dedicar-se aos estudos, para o que é obrigatório pagar uma propina, não tem escolha se quiser atingir o fim correspondente, que é o diploma comprovativo das habilitações adquiridas. No caso vertente, em contrapartida, o utilizador está colocado perante uma escolha real: são-lhe oferecidas duas possibilidades para, ainda que mais lentamente e de maneira menos cómoda, atingir a mesma finalidade. A rede rodoviária sujeita a portagem está certamente à disposição de todos aqueles que estão prontos a pagá-la, mas unicamente à disposição deles. Este regime implica uma selecção que o distingue de um acto de soberania. São sobretudo razões de ordem financeira que dão lugar à cobrança da portagem. Assim, a colocação à disposição de um determinado troço sujeito a portagem não pode ser considerada uma actividade englobada no exercício da autoridade pública.

58 Uma vez que a colocação à disposição da infra-estrutura mediante pagamento não pode ser qualificada como actividade exercida na qualidade de autoridade pública, não é concebível recorrer, neste caso, às disposições do artigo 4.º, n.º 5, primeiro parágrafo. Os organismos encarregados da cobrança das portagens devem, portanto, ser considerados sujeitos passivos.

bb) Actividade económica

59 Nos termos do artigo 4.º, n.º 1, da directiva, é considerada sujeito passivo qualquer pessoa que exerça, de modo independente, uma actividade económica.

60 O artigo 4.º, n.º 2, da Sexta Directiva define as actividades económicas como «todas as actividades de produção, de comercialização ou de prestação de serviços».

61 Segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, o conceito de actividade económica corresponde a um âmbito de aplicação muito lato e tem uma natureza objectiva, no sentido de que a actividade é considerada em si própria, independentemente das suas finalidades ou dos seus resultados (15).

62 Partindo de um conceito de tal modo amplo de actividade económica, não é, portanto, necessário que as prestações de serviços sejam essencial ou exclusivamente orientadas para o funcionamento do mercado ou da vida económica; bastará que estejam concretamente ligadas, por qualquer forma, à vida económica (16). No caso vertente, a colocação à disposição da infra-estrutura rodoviária mediante o pagamento de uma portagem exerce-se segundo um sistema especial de concessões, que podem ser concedidas a organismos públicos, semipúblicos ou privados.

63 Mesmo que, em França, a atribuição das concessões seja feita de acordo com as regras do direito público e que as auto-estradas sujeitas a portagem façam parte da rede rodoviária pública, estes aspectos são destituídos de pertinência para efeito do exame da questão de saber se se trata de uma actividade económica. O artigo 6.º, n.º 1, da Sexta Directiva declara que as prestações de serviços sujeitas a imposto podem também consistir, entre outras coisas, na execução de um serviço prestado em consequência de acto de administração pública ou em seu nome ou por força da lei. A natureza objectiva do conceito de actividade económica milita também, no presente caso, a favor de uma qualificação de actividade económica, uma vez que é a actividade em si mesma que entra em linha de conta, independentemente das suas finalidades ou dos seus resultados.

64 A tomada em consideração da realidade económica constitui um critério fundamental para a aplicação do sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado (17). Esta realidade consiste, no caso vertente, na colocação à disposição do utente de determinadas partes da infra-estrutura rodoviária contra o pagamento de uma taxa, sob a forma de uma portagem. O facto de esta actividade ter por finalidade permitir a cada um destes organismos realizar ganhos por sua própria conta, de modo a cobrir as suas despesas e a garantir um rendimento, demonstra que se trata no caso vertente de uma actividade económica.

c) (A título subsidiário) Quanto à questão das distorções de concorrência

65 Segundo o artigo 4.º, n.º 5, segundo parágrafo, da directiva, os Estados, as colectividades territoriais e outros organismos de direito público devem ser considerados sujeitos passivos, mesmo relativamente às actividades ou operações que exerçam na qualidade de autoridades públicas, quando a sua não sujeição ao imposto possa conduzir a distorções de concorrência significativas. Face ao que acima foi dito, esta sub-hipótese não deveria ser examinada, uma vez que se deve partir do princípio de que a actividade referida no caso concreto não constitui uma actividade englobável nos poderes públicos. É, portanto, apenas a título subsidiário que procederemos a este exame.

66 Haveria distorção da concorrência no sentido acima referido se o organismo público que não fosse sujeito passivo entrasse em concorrência com um operador privado que fosse sujeito passivo quanto a uma prestação de serviços equivalente e estivesse em condições, graças à isenção fiscal, de oferecer os seus serviços a preço menor. Ora, como não existe concorrência de direito privado a ter em conta relativamente à colocação à disposição de uma infra-estrutura rodoviária, a questão da concorrência não se coloca.

67 Os exemplos de distorção de concorrência citados pela Comissão são destituídos de pertinência no caso vertente. Com efeito, por um lado, à excepção de algumas disposições, o âmbito de aplicação da directiva limita-se às operações internas. No presente caso, não há, aparentemente, violação da igualdade de tratamento em detrimento de operadores nacionais. Por outro lado, as hipóteses de distorção da concorrência evocadas pela Comissão - impossibilidade de deduzir os impostos a montante, por um lado, e vantagens em matéria de encargos, por outro - não são devidas à falta de tributação num caso e à sujeição a imposto no outro, mas a uma aplicação incorrecta do direito. Quando a jurisprudência tiver resolvido este problema, os Estados-Membros procederão decerto a uma cobrança do IVA numa medida similar (e o mesmo se passará no que respeita aos pagamentos relativos aos recursos próprios). Aliás, se se seguisse o raciocínio da Comissão, seria relativamente aos países em que não é cobrada qualquer portagem que as distorções da concorrência seriam mais importantes.

68 Não existem, portanto, no presente caso, distorções da concorrência, na acepção do artigo 4.º, n.º 5, segundo parágrafo, que justifiquem a sujeição ao imposto. No entanto, como acima referimos nos n.os 45 a 63, a questão não reside aqui. Há, no caso em apreço, uma prestação de serviços que deve ser sujeita a IVA, uma vez que a cobrança da portagem não constitui uma actividade que se englobe no exercício dos poderes públicos.

d) Conclusão preliminar

69 Há, pois, que constatar que, ao não sujeitar as portagens das auto-estradas ao imposto sobre o valor acrescentado, a República Francesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do Tratado.

2. Recursos próprios

70 O artigo 2.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1553/89 determina que a base dos recursos IVA seja determinada a partir das operações tributáveis referidas no artigo 2.º da Sexta Directiva. As contribuições dos diferentes Estados-Membros para os recursos próprios resultam da aplicação, à base assim determinada, da taxa uniforme fixada.

71 Como, no caso vertente, as prestações de serviços são efectuadas por sujeitos passivos, as portagens deviam ter sido sujeitas ao IVA. Ora, tal não sucedeu: os montantes correspondentes não puderam, pois, ser reunidos com vista à determinação da base dos recursos IVA.

72 Há, pois, infracção às disposições do direito comunitário relativas à cobrança dos recursos IVA. Não tem interesse, a este propósito, que, como o Governo francês sustenta, o novo cálculo das contribuições para os recursos próprios que de tal sujeição resultaria conduzissem a um resultado desfavorável às Comunidades. O que, por força das disposições comunitárias na matéria, é determinante é, em primeiro lugar, que esses recursos próprios sejam estabelecidos numa base correcta e que os créditos correspondentes (do Estado-Membro) sobre os sujeitos passivos sejam apurados. Compete, pois, aos Estados-Membros proceder aos cálculos necessários, comunicar o respectivo resultado à Comissão e pagar os recursos próprios em consequência devidos.

73 Os juros reclamados resultam do artigo 11.º do Regulamento n.º 1552/89, que dispõe que qualquer atraso nos lançamentos na conta dos recursos IVA implicará o pagamento de juros moratórios. Os juros de mora são devidos, de acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, seja qual for a razão por que tenha havido atraso na inscrição (18).

3. Limitação no tempo dos efeitos do acórdão

74 Após termos verificado que a França não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do Tratado CE, poderíamos levantar a questão de saber se a Comissão tem o direito de invocar contra a França os direitos resultantes de tal violação pela totalidade do período que está em causa.

75 O processo por incumprimento caracteriza-se, de início, quando a acção foi julgada procedente, pela injunção feita ao Estado-Membro de adoptar todas as medidas destinadas a obviar ao incumprimento do Tratado. Em contrapartida, o Tribunal de Justiça não pode, na medida em que se trata de um acórdão que declara um incumprimento, ordenar ao Estado-Membro demandado que ponha fim à infracção ou que revogue ou modifique a medida em litígio.

76 O Tribunal de Justiça não é portanto competente para condenar formalmente a França a fazer desaparecer a situação ilegal que existe a propósito da cobrança do IVA. No entanto, no quadro do processo por incumprimento, o Tribunal de Justiça pode precisar a obrigação que incumbe à França de fazer cessar a situação ilegal.

77 Há, pois, que examinar o que concretamente representa, para a França, a obrigação de pôr termo ao incumprimento do Tratado, bem como o papel que neste contexto tem a duração do processo.

78 Como os artigos 155.º do Tratado CE (actual artigo 211.º CE) e 169.º do Tratado impõem à Comissão que proceda judicialmente contra qualquer incumprimento de que tenha conhecimento das obrigações que incumbem aos Estados-Membros por força do Tratado, existe em princípio a obrigação de recorrer a júízo. No entanto, a Comissão dispõe de uma certa margem de apreciação quanto ao momento e às condições de cumprimento das diferentes fases do processo ao abrigo do artigo 169.º A obrigação de princípio, que sobre ela incide, de proceder judicialmente não impede a Comissão de dever sempre tentar levar os Estados-Membros, pela via usual, a restaurar uma situação conforme ao Tratado. O momento a partir do qual ela pode

intentar uma acção é o termo do prazo fixado no parecer fundamentado. Em princípio, a propositura de uma acção no Tribunal de Justiça não está limitada a um prazo preestabelecido (19). É pois à Comissão que compete apreciar a escolha do momento em que é intentada a acção por incumprimento, após ter expirado o prazo fixado pelo parecer fundamentado (20). Nalguns casos extremos, no entanto, quando a Comissão leva muito tempo a intentar a acção e, para além desta propositura, não faz qualquer diligência contra o Estado-Membro em causa, a excepção assente numa caducidade do direito de acção, que afectaria a admissibilidade da acção, não é totalmente de excluir (21). A jurisprudência do Tribunal de Justiça parte no entanto do princípio da recusa da caducidade do direito de acção da Comissão (22).

79 Também não está em causa a prescrição no caso vertente. Com efeito, por um lado, não existe qualquer disposição em matéria de prescrição que seja aplicável e, por outro, também não é de considerar uma aplicação mutatis mutandis das normas dos Estados-Membros nesse domínio. Para corresponder à sua função, um prazo de prescrição deve ser fixado com anterioridade. Como constitui uma excepção, a prescrição deve ser invocada, o que não se verificou no presente caso. Uma vez que este ponto não foi apresentado, não há que examiná-lo. De resto, também não era possível, no quadro da acção por incumprimento, invocar directamente a contribuição para os recursos próprios.

80 Pode, no entanto, considerar-se que as Comunidades tenham invocado para além do prazo os seus direitos relativos ao pagamento das contribuições para os recursos próprios.

81 Por razões de segurança jurídica, poderia ser necessário, no presente caso, limitar o efeito no tempo de um incumprimento do Tratado, tendo em atenção a rectificação dos relatórios anuais (23). O Tribunal de Justiça já reconheceu que, na ausência de uma regulamentação sobre a prescrição, o princípio da segurança jurídica podia ser invocado (24).

82 É certo que o Tratado não prevê expressamente uma limitação no tempo no que se refere aos processos por incumprimento. Isto não é aliás indispensável uma vez que, em regra, pela sua natureza declarativa, um acórdão proferido num processo por incumprimento se destina à supressão (futura) de uma situação contrária ao Tratado. Este tipo de processo não se refere à aplicabilidade de uma decisão individual, como é o caso do recurso de anulação, para o qual está prevista no artigo 174.º, segundo parágrafo, do Tratado CE (actual artigo 231.º, segundo parágrafo, CE), uma limitação dos efeitos no tempo. A acção por incumprimento não tem normalmente por finalidade a formação de pedidos de indemnização num caso particular, como os que são referidos no artigo 43.º do Estatuto (CE) do Tribunal de Justiça. Um processo por incumprimento tem preferencialmente por objectivo a constatação do princípio relativo ao alcance normativo do direito comunitário. Quando, tendo-lhe sido submetido um litígio entre a Comissão e um Estado-Membro, o Tribunal de Justiça constata judicialmente esse alcance normativo, pronuncia-se no interesse da segurança jurídica. O simples decurso do tempo a partir do encerramento do processo pré-contencioso não diminui fundamentalmente este interesse. Se, no decurso deste período, determinados eventos viessem a reduzir o interesse desta constatação, daí poderia resultar a inadmissibilidade do pedido, mas tais elementos não poderiam, enquanto tais, afectar o direito a pedir essa constatação, cuja realização poderia ser reclamada a qualquer momento em juízo.

83 No presente caso, no entanto, a declaração do incumprimento é paralela à reclamação de um pagamento em benefício das Comunidades feita contra os Estados-Membros demandados. As consequências financeiras que lhes são inerentes exigem que lhes consagremos algumas reflexões particulares em atenção ao princípio da segurança jurídica.

84 É certo que contra uma limitação dos efeitos no tempo se deve começar por realçar que, «quando se trata de uma regulamentação susceptível de comportar consequências financeiras, o carácter de certeza e de previsibilidade constitui, segundo a jurisprudência constante do Tribunal, um imperativo que se impõe com especial rigor» (25). A consideração de aspectos assentes na

segurança jurídica diminui a clareza e a previsibilidade. Em contrapartida, é no entanto forçoso constatar que a demora considerável utilizada pela Comissão para dar início à fase judicial do processo por incumprimento também não é compatível com a obrigação de clareza e de previsibilidade.

85 Segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, um litígio que opõe a Comissão a um Estado-Membro a propósito dos recursos próprios que devem ser cobrados não pode ter por consequência que o equilíbrio financeiro da Comunidade seja por isso perturbado (26). No caso vertente, uma limitação no tempo dos efeitos rectificativos poderia implicar que, por força do direito comunitário, certos Estados-Membros efectuassem, em proveito da Comunidade e a título dos recursos próprios, pagamentos de que outros seriam dispensados. Deve no entanto constatar-se, sobre este ponto, que os Estados-Membros que cobraram o IVA correspondente e, portanto, entregaram uma parte dele, não ficaram em desvantagem. Resta-lhes a parte de IVA que ultrapassa a quota-parte entregue.

86 Em contrapartida, a cobrança a posteriori do IVA sobre as portagens rodoviárias está excluída, tanto na prática como juridicamente. Numa situação do tipo da que se verifica no caso em apreço, o princípio da protecção da confiança legítima excluí-la-ia, aliás, de acordo com o direito dos Estados-Membros. Independentemente disto, as consequências práticas de uma cobrança a posteriori de impostos sobre o volume de negócios seriam totalmente inapropriadas no que se refere às trocas comerciais, na medida em que os eventuais devedores de impostos que seria necessário accionar não são normalmente os que devem pagar os impostos incluídos no preço.

87 São unicamente os Estados-Membros que já efectuaram pagamentos a posteriori, sem terem previamente cobrado o IVA correspondente, que seriam prejudicados. Deve, no entanto, partir-se do princípio de que tais pagamentos foram efectuados sob reserva de uma correspondente rectificação ao relatório anual. Se esta rectificação foi recusada, os Estados-Membros em causa podem exigir o reembolso dos pagamentos a posteriori que efectuaram.

88 Do prazo de exclusão de rectificações fixado no artigo 9.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1553/89 deve deduzir-se que o risco, devido a ignorância, de pagamento, pelos Estados-Membros, de quota-partes de um IVA que não tenham cobrado, não deverá ultrapassar o máximo de quatro exercícios orçamentais. Além disso, fundamentalmente, os Estados-Membros deixam de merecer protecção quando, antes do termo do prazo, tiveram conhecimento das acusações formuladas pela Comissão. O Estado-Membro que não dá seguimento às acusações da Comissão e, por exemplo, negligencia de modo geral a cobrança do IVA, é pessoalmente responsável. Informado das acusações da Comissão, pode em princípio avaliar as obrigações que para ele decorrem das directivas em matéria de IVA e agir em consequência.

89 Em contrapartida, quando os Estados-Membros estão em litígio com a Comissão quanto à questão de saber se o produto de determinadas operações deve, ou não, ser sujeito ao IVA, as modalidades práticas do processo de rectificação e, em especial, a sua aplicação pela Comissão, podem, sendo caso disso, ter consequências inadequadas. Atendendo a que os tratados fundadores conceberam a Comunidade como uma comunidade de direito, os Estados-Membros têm, em princípio, o direito de exigir que, num prazo adequado, seja submetido ao Tribunal de Justiça um litígio relativo ao alcance normativo das directivas em matéria de IVA e que o Tribunal o decida.

90 Além disso, quando, como no caso presente, o processo por incumprimento se arrasta na fase pré-contenciosa, é possível que os Estados-Membros não contribuam por eles mesmos para resolver o problema colocado. A Comissão não está obrigada a intentar uma acção e o Estado-Membro pode não responder a um parecer fundamentado. Quando estes factores se conjugam, podem incitar a que se evite o processo por incumprimento. Uma tal atitude por parte da Comissão poderia, aliás, ser contrária ao espírito do processo de rectificação.

91 No que se refere às relações da Comissão com um Estado-Membro, há que partir do princípio de que os exercícios orçamentais passados estão encerrados e que já não podem ser objecto de qualquer rectificação.

92 Há que começar por pôr a questão do período a que se reporta a acção da Comissão. A acção visa unicamente a verificação do incumprimento, sem indicar um período determinado. Para interpretar o alcance da acção, há que partir da finalidade manifesta do imperativo de protecção jurídica, o que implica que a determinação da finalidade da acção corresponda à sua fundamentação.

93 Resulta da carta de notificação dirigida pela Comissão em 28 de Janeiro de 1988 que as acusações da Comissão incidem sobre o período decorrido de 1981 até ao fim dos incumprimentos denunciados. Deve, pois, partir-se do princípio de que é este o período que há que ter em consideração no quadro da acção. Apesar de, desde o encerramento do período pré-contencioso até à propositura da acção, a Comissão não ter tomado a iniciativa de qualquer diligência complementar a propósito dos anos seguintes, é necessário considerar que ela pensava obter o fim dos incumprimentos, com os consequentes efeitos relativamente ao período seguinte. Há pois que examinar em que medida, desde 1981, estão encerrados os exercícios orçamentais e não podem ser rectificadas os relatórios anuais correspondentes.

94 O artigo 9.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1553/89 dispõe que, depois do dia 31 de Julho do quarto ano seguinte a um determinado exercício, isto é, após 43 meses, o relatório anual não será objecto de rectificações. O relatório anual do exercício de 1981 não pode, portanto, ser objecto de rectificações após o dia 31 de Julho de 1985. Este cálculo é também válido para os anos seguintes. A Comissão deixou, portanto, de ter a possibilidade de cobrar recursos próprios.

95 Há no entanto que levantar a questão de saber como se deve entender a disposição derogatória do artigo 9.º, n.º 2, *in fine*. Com efeito, no que se refere ao relatório anual que já não pode ser rectificado, essa disposição declara: «... excepto no que diz respeito aos pontos notificados antes desse prazo, quer pela Comissão quer pelo Estado-Membro em causa». Quanto aos exercícios orçamentais de 1981 a 1990, os problemas e as concepções jurídicas divergentes que se punham relativamente à França e que estão na origem desta acção já foram debatidos.

96 Muitos elementos jogam a favor de uma interpretação do artigo 9.º, n.º 2, in fine, que permita derrogar o prazo de exclusão de 43 meses quando, na sequência, as partes continuaram a tentar resolver os problemas levantados. Quando, no entanto, sem que haja justificação, o processo deixa de evoluir, a aplicação desta disposição não teria qualquer sentido e seria contrária à sua finalidade. Ora, no caso vertente, nos anos de 1990 a 1997, deixou de haver suficiente diálogo entre as partes, susceptível de levar a uma solução do problema. Interrogada no decurso da audiência, a Comissão declarou que tinha regularmente remetido os Estados-Membros para a problemática dos recursos próprios e que o diálogo com os Estados-Membros prosseguira, nomeadamente a propósito da questão da cobrança do IVA (27). Não é no entanto possível considerar que estes elementos eram suficientes para chegar a um acordo amigável. Face aos pontos de vista defendidos pelas partes, tal acordo já não era possível. Deve também entender-se que uma solução de compromisso não teria sido possível, face ao dilema resultante da situação, tal como esta se apresentava juridicamente.

97 Se a finalidade da disposição em causa consiste na concessão de uma prorrogação do prazo quando as circunstâncias são complexas e os problemas importantes, é também necessário, para que ela se aplique, que os esforços das partes com vista a um acordo estejam demonstrados. Se tal não fosse o caso, a Comissão poderia facilmente eludir o prazo de 43 meses ao abrigo do n.º 1, contestando regularmente os relatórios anuais dos Estados-Membros. Disporia então da possibilidade, sem limitação no tempo, de examinar a situação e de reportar para uma data indeterminada o encerramento do exercício orçamental. Uma tal interpretação não é, no entanto, nem desejável de um ponto de vista económico nem compatível com o princípio da segurança jurídica. A Comissão poderia, sem ter que se justificar, eludir a prescrição acima referida, e fixar em 31 de Julho do quarto ano seguinte a um exercício o encerramento do relatório anual.

98 Uma vez que a disposição do artigo 9.º, n.º 2, não constitui uma disposição de prescrição, esta interpretação não teria consequências no caso de o Estado-Membro não ter suscitado a questão prévia assente na prescrição. Apenas os direitos podem ser objecto de prescrição. Ora, o artigo 9.º, n.º 2, não confere qualquer direito: limita-se a regulamentar os prazos de rectificação dos relatórios anuais.

99 Estas considerações autorizam-nos a considerar que o longo prazo que separa o encerramento do processo pré-contencioso da propositura da acção fez nascer, no que diz respeito à França, a confiança legítima de que a Comissão respeitaria os prazos previstos para a rectificação dos relatórios anuais.

100 Mesmo que se admitisse que o processo já tinha tido um efeito interruptivo da prescrição, tal interrupção não poderia ser ampliada para além do prazo de 43 meses. Dado que mais de quatro anos - na realidade sete anos - separam a última troca de correspondência no quadro do processo pré-contencioso da propositura da acção, a eventual possibilidade de interrupção do prazo através do processo pré-contencioso deixa de poder ser sustentada.

101 Em razão da protecção da confiança legítima e da ideia geral de que o termo do prazo de 43 meses exclui a possibilidade de uma rectificação, há que limitar a cobrança das contribuições para os recursos próprios aos quatro anos que precedem a propositura da acção. Assim, no caso vertente, uma vez que a acção da Comissão deu entrada no Tribunal de Justiça em 30 de Julho de 1997, os exercícios orçamentais de 1993 e seguintes ainda não estão encerrados, sendo possível uma rectificação (28). A propositura da acção é suficiente para que seja respeitado o prazo de 43 meses, uma vez que não existe outro prazo processual na matéria. A notificação do recurso à França poderia, é certo, ter tido lugar após 31 de Julho de 1997; desta hipótese não se podem, no entanto, tirar quaisquer conclusões: com efeito, é a data de entrada da petição no Tribunal de Justiça que é decisiva na matéria.

102 *Atendendo a que o pedido de pagamento das contribuições para os recursos próprios não constituía, em si mesmo, o objecto da acção, antes decorrendo indirectamente do incumprimento, a acção não deve, quanto ao mais, ser julgada improcedente, apesar do efeito parcial do termo dos prazos que, indirectamente, em parte dá razão à França. Raciocínio análogo se devendo aplicar no que respeita à questão das despesas.*

VI - Despesas

103 *Nos termos do artigo 69.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. A Comissão pediu a condenação da França nas despesas. Mesmo que o pedido de pagamento de contribuições para os recursos próprios tenha sido formulado em parte intempestivamente, tal intempestividade não tem influência sobre a repartição das despesas: com efeito, esse pedido é uma simples consequência do incumprimento ao Tratado que foi verificado e, no caso concreto, não podia ter sido formulado no âmbito da acção. O objecto do litígio limita-se, no caso, à verificação do incumprimento do Tratado. Atendendo a que, no caso vertente, a República Francesa foi vencida no essencial, há que condená-la nas despesas.*

VII - Conclusão

104 *Pelas razões que acabam de ser expostas, propomos ao Tribunal de Justiça que se pronuncie do seguinte modo:*

«1) *ao não sujeitar ao imposto sobre o valor acrescentado as portagens de auto-estrada, contrariamente ao disposto nos artigos 2.º e 4.º da Sexta Directiva 77/388/CEE do Conselho, de 17 de Maio de 1977 relativa à harmonização das legislações dos Estados-Membros respeitantes aos impostos sobre o volume de negócios - Sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado: matéria colectável uniforme, e ao não pôr à disposição da Comissão, a título de recursos próprios, os montantes correspondentes, acompanhados dos respectivos juros de mora, a República Francesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do Tratado que institui a Comunidade Europeia, podendo a Comissão exigir o pagamento a posteriori dos recursos próprios e dos respectivos juros unicamente a partir do exercício orçamental de 1993;*

2) *a República Francesa é condenada nas despesas».*

(1) - *Neste contexto e pelas mesmas razões, a Comissão intentou acções por incumprimento contra a Irlanda, o Reino Unido, o Reino dos Países Baixos e a República Helénica. Estas acções são objecto dos processos C-358/97, C-359/97, C-408/97 e C-260/98.*

Os Países Baixos, diferentemente do que sucedeu com os outros Estados-Membros que são objecto dos processos por incumprimento, puseram à disposição da Comissão os montantes correspondentes aos recursos próprios, sob reserva da definição dos pontos em litígio.

Os Estados-Membros que não foram objecto de acções por incumprimento ou não cobram portagens, ou submetem-nas ao imposto sobre o volume de negócios.

Como o Reino da Espanha aplica uma taxa reduzida, a Comissão também intentou uma acção por incumprimento contra esse Estado-Membro (processo C-83/99).

(2) - *O concessionário está obrigado a pagar ao Estado uma parte das portagens recebidas, cujo montante exacto não é conhecido.*

(3) - *JO L 145, p. 1; EE 09 F1 p. 54.*

(4) - O anexo D enumera, no total, treze tipos de actividades, como, por exemplo, as telecomunicações, a distribuição de água, gás e electricidade, as prestações de serviços portuários e aeroportuários, a exploração de feiras e de exposições de carácter comercial, etc.

(5) - O artigo 13.º, A, enumera dezassete isenções a favor de determinadas actividades de interesse geral. É assim que estão isentas de imposto, entre outras: as prestações de serviços efectuadas pelos serviços públicos postais; a hospitalização e a assistência médica; as prestações de serviços e as entregas de bens estritamente conexas com a assistência social e com a segurança social ou com a protecção da infância e da juventude; ainda as prestações fornecidas aos seus membros por organismos sem fins lucrativos que prossigam objectivos de natureza política, sindical, religiosa, patriótica, filosófica, filantrópica ou cívica, bem como as actividades dos organismos públicos de radiotelevisão que não tenham carácter comercial.

O artigo 13.º, B, prevê outras isenções para as operações de seguro e de resseguro, para determinadas actividades no domínio do crédito e para a locação de bens imóveis, com reserva de quatro excepções.

(6) - JO L 155, p. 9.

(7) - JO L 155, p. 1.

(8) - JO L 185, p. 24, parcialmente revogada pela Decisão 94/728/CE, Euratom do Conselho, de 31 de Outubro de 1994, relativa ao sistema de recursos próprios das Comunidades Europeias (JO L 293, p. 9).

(9) - V. nomeadamente a proposta de directiva do Conselho relativa à imposição dos veículos pesados de mercadorias pela utilização de certas infra-estruturas rodoviárias [COM(96) 331 final] e o «Livro Verde» da Comissão «Para uma formação correcta e eficiente dos preços dos transportes - Opções de política para a internacionalização dos custos externos dos transportes na União Europeia» [COM(95) 691 final].

(10) - Acórdão de 8 de Março de 1988, Apple and Pear Development Council (102/86, Colect., p. 1443, n.º 11).

(11) - Acórdãos de 11 de Julho de 1985, Comissão/Alemanha (107/84, Recueil, p. 2655), de 26 de Março de 1987, Comissão/Países Baixos (235/85, Colect., p. 1471), e de 17 de Outubro de 1989, Comune di Carpaneto Piacentino e o. (231/87 e 129/88, Colect., p. 3233, n.º 12).

(12) - Acórdão Comissão/Países Baixos, já referido na nota 11, n.º 21.

(13) - Acórdão Carpaneto Piacentino e o., já referido na nota 11, n.º 15.

(14) - Acórdão Carpaneto Piacentino e o., já referido na nota 11, n.º 16.

(15) - Acórdãos Comissão/Países Baixos, já referido na nota 11; de 15 de Junho de 1989, Stichting Uitvoering Financiële Acties (348/87, Colect., p. 1737, n.º 10), e de 4 de Dezembro de 1990, Van Tiem (C-186/89, Colect., p. I-4363, n.º 17).

(16) - Conclusões apresentadas em 12 de Fevereiro de 1987 pelo advogado-geral C. O. Lenz no processo Comissão/Países Baixos, já referido na nota 11, n.º 22.

(17) - Acórdão de 20 de Fevereiro de 1997, DFDS (C-260/95, Colect., p. I-1005, n.º 23).

- (18) - Acórdão de 22 de Fevereiro de 1989, Comissão/Itália (54/87, Colect., p. 385, n.º 12).
- (19) - Acórdão de 14 de Dezembro de 1971, Comissão/França (7/71, Colect., p. 391, n.os 5 e 6).
- (20) - Acórdãos de 1 de Junho de 1994, Comissão/Alemanha (C-317/92, Colect., p. I-2039, n.º 4), e de 10 de Maio de 1995, Comissão/Alemanha (C-422/92, Colect., p. I-1097, n.º 18, com as referências aí citadas).
- (21) - Acórdão de 16 de Maio de 1991, Comissão/Países Baixos (C-96/89, Colect., p. I-2461, n.os 15 e 16).
- (22) - Loc. cit., notas 20 e 21.
- (23) - O artigo 7.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1553/89 dispõe que, antes de 31 de Julho, os Estados-Membros transmitirão à Comissão um relatório indicando o montante total da matéria colectável dos recursos IVA relativa ao ano civil anterior.
- (24) - Acórdão de 14 de Julho de 1972, ACNA/Comissão (57/69, Recueil, p. 933, n.os 31 a 33; Colect., p. 323).
- (25) - Acórdão de 13 de Março de 1990, Comissão/França (C-30/89, Colect., p. I-691, n.º 23, e referências aí citadas).
- (26) - Acórdão Comissão/Países Baixos, já referido na nota 21, n.º 37.
- (27) - No decurso da audiência, o Reino Unido e a República Helénica negaram que tenha havido diálogo com a Comissão.
- (28) - Quanto ao cálculo, v. o n.º 93.