Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
ATHANASIOS RANTOS
apresentadas em 28 de abril de 2022 [1]

Processo C-585/20

BFF Finance Iberia SAU
contra
Gerencia Regional de Salud de la Junta de Castilla y León

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 2 de Valladolid (Tribunal do Contencioso Administrativo n.º 2 de Valladolid, Espanha)]

«Reenvio prejudicial — Diretiva 2011/7/UE — Medidas de luta contra os atrasos de pagamento nas transações comerciais — Cobrança, junto de uma autoridade pública, de créditos adquiridos a várias empresas por uma sociedade de cobrança — Artigo 6.º — Montante fixo de 40 euros, devido a título de indemnização por despesas de cobrança — Artigo 4.º — Prazo de pagamento quando um processo de certificação da conformidade de bens ou de serviços está previsto por lei ou por contrato — Artigo 2.º, n.º 8 — Conceito de "montante devido" — Inclusão do imposto sobre o valor acrescentado (IVA) na base de cálculo dos juros de mora»

Introdução

1. O presente pedido de decisão prejudicial diz respeito à interpretação de determinadas disposições da Diretiva 2011/7/UE, que estabelece medidas de luta contra os atrasos de pagamento nas transações comerciais [2]. Esta diretiva aplica-se aos pagamentos efetuados em remuneração de transações comerciais a fim de assegurar o bom funcionamento do mercado interno, promovendo a competitividade das empresas e, em particular, das pequenas e médias empresas (PME) [3].

2. Este pedido foi feito no âmbito de um litígio que opõe o BFF Finance Iberia SAU (a seguir «BFF») à Gerencia Regional de Salud de la Junta de Castilla y León (Administração Regional de Saúde do Governo de Castela e Leão, Espanha) (a seguir «Administração Regional») a respeito da cobrança pelo BFF, junto dessa Administração, de créditos correspondentes a montantes devidos em contrapartida dos fornecimentos de bens e das prestações de serviços efetuados por 21 empresas a centros médicos ligados à referida Administração.

[1] Língua original: francês.

[2] Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho de 16 de fevereiro de 2011 (JO 2011, L 48, p. 1, e retificação JO 2012, L 233, p. 3). Esta diretiva revogou, com efeitos a partir de 16 de março de 2013, e substituiu a Diretiva 2000/35/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de junho de 2000 (JO 2000, L 200, p. 35).

[3] V. artigo 1.º, n.ºs 1 e 2, da Diretiva 2011/7.

3. As questões prejudiciais submetidas pelo órgão jurisdicional de reenvio convidam o Tribunal de Justiça a debruçar-se sobre as seguintes disposições:

— o artigo 6.º da Diretiva 2011/7 e, nomeadamente, sobre o caráter cumulável do montante fixo de 40 euros a título de indemnização pelos custos de cobrança quando os créditos, cobrados em conjunto a uma única autoridade pública, resultam de várias faturas não pagas por essa autoridade, na respetiva data de vencimento, a diferentes empresas que, entretanto, cederam esses créditos à entidade que os reclama [4];

— o artigo 4.º dessa diretiva e, nomeadamente, sobre as condições de aplicação do prazo de pagamento dos juros de mora legais nas transações entre empresas e autoridades públicas [5]; e

— o artigo 2.º, n.º 8, da referida diretiva, relativo ao conceito de «montante devido» e, nomeadamente, a inclusão ou não do imposto sobre o valor acrescentado (IVA), que figura nas faturas não pagas na respetiva data de vencimento, na base de cálculo dos juros de mora legais [6].

Litígio no processo principal, questões prejudiciais e tramitação processual no Tribunal de Justiça

4. O BFF, sociedade espanhola que opera no setor da cobrança de dívidas, adquiriu junto de 21 empresas créditos relativos a faturas não pagas, resultantes do fornecimento de bens e da prestação de serviços efetuados por essas empresas, entre 2014 e 2017, a centros médicos ligados à Administração Regional.

5. Em 31 de maio de 2019, o BFF exigiu a esta Administração o pagamento de quantias correspondentes a um montante de dívida principal, acrescido de juros de mora, bem como uma indemnização de 40 euros a título dos custos de cobrança incorridos para cada uma das faturas não pagas, em conformidade com o artigo 8.º da Ley 3/2004, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales (Lei n.º 3/2004, que estabelece medidas de luta contra os atrasos de pagamento nas transações comerciais), de 29 de dezembro de 2004 [7].

6. Uma vez que a referida Administração não respondeu a essa exigência, o BFF interpôs uma ação no Juzgado Contencioso-Administrativo n.º 2 de Valladolid (Tribunal do Contencioso Administrativo n.º 2 de Valladolid), o órgão jurisdicional de reenvio, destinada a obter a condenação da Administração Regional a pagar-lhe os montantes correspondentes a uma dívida

[4] O Tribunal de Justiça foi chamado a interpretar o artigo 6.º da Diretiva 2011/7 nos Acórdãos de 16 de fevereiro de 2017, IOS Finance EFC (C-555/14, a seguir «Acórdão IOS Finance», EU:C:2017:121); de 1 de junho de 2017, Zarski (C-330/16, a seguir «Acórdão Zarski», EU:C:2017:418); de 13 de setembro de 2018, Česká pojišťovna (C-287/17, a seguir «Acórdão Česká pojišťovna», EU:C:2018:707); e de 9 de julho de 2020, RL (Diretiva sobre as medidas de luta contra os atrasos de pagamento nas transações comerciais) (C-199/19, a seguir «Acórdão RL», EU:C:2020:548), bem como no Despacho de 11 de abril de 2019, Gambietz (C-131/18, EU:C:2019:306). O artigo 3.º, n.º 1, alínea c), da Diretiva 2000/35, substituído, em substância, pelo artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva 2011/7, foi igualmente interpretado pelo Tribunal de Justiça, nos Acórdãos de 3 de abril de 2008, 01051 Telecom (C-306/06, EU:C:2008:187), e de 15 de dezembro de 2016, Nemec (C-256/15, a seguir «Acórdão Nemec», EU:C:2016:954). O artigo 6.º da Diretiva 2011/7 é objeto de um pedido de decisão prejudicial no Processo C-370/21, DOMUS-SOFTWARE-AG/Marc Braschoß Immobilien GmbH, atualmente pendente.

[5] O Tribunal de Justiça interpretou o artigo 4.º da Diretiva 2011/7 nos Acórdãos IOS Finance e de 28 de janeiro de 2020, Comissão/Itália (Diretiva sobre as medidas de luta contra os atrasos de pagamento nas transações comerciais) (C-122/18, a seguir Acórdão «Comissão/Itália», EU:C:2020:41).

[6] O Tribunal foi chamado a interpretar outros números do artigo 2.º da Diretiva 2011/7 nos Acórdãos Zarski, Comissão/Itália, RL, de 18 de novembro de 2020, Techbau (C-299/19, EU:C:2020:937), e de 13 de janeiro de 2022, New Media Development & Hotel Services (C-327/20, EU:C:2022:23).

[7] BOE n.º 314, de 30 de dezembro de 2004, p. 42334 (a seguir «Lei n.º 3/2004»).

principal de 51 610,67 euros, acrescida de juros de mora; um montante de 40 euros, a título de custos de cobrança, para cada uma das faturas não pagas; um montante de 43 626,76 euros, a título de juros legais; um montante a título de juros legais em resultado de juros de mora, bem como custas e despesas.

7. O órgão jurisdicional de reenvio tem dúvidas quanto à interpretação das disposições da Diretiva 2011/7 relativas ao cálculo de alguns desses montantes e quanto à compatibilidade destas com a legislação espanhola que as transpôs.

8. Desde logo, interroga-se acerca da interpretação do artigo 6.º da Diretiva 2011/7, relativo à quantia fixa de 40 euros devida a título de indemnização pelos custos de cobrança, quando é feita uma reclamação conjunta de créditos que abrangem várias faturas não pagas na respetiva data de vencimento. Precisa que a jurisprudência nacional não é uniforme quanto à questão de saber se este montante fixo deve ser calculado por fatura ou por reclamação.

9. Seguidamente, interroga-se acerca da conformidade, com a Diretiva 2011/7, de uma norma de direito nacional que prevê um prazo de pagamento de 60 dias em todos os casos e para todos os tipos de contratos, composto por um prazo inicial de 30 dias para a aceitação e de 30 dias adicionais para o pagamento, sem que este prazo de 60 dias seja expressamente estipulado no contrato ou justificado pela natureza específica ou por certos elementos do contrato.

10. Por último, o órgão jurisdicional de reenvio considera necessário saber, tendo em conta as interpretações divergentes dos tribunais nacionais, se o artigo 2.º da Diretiva 2011/7 permite incluir na base de cálculo dos juros de mora o montante do IVA devido pela prestação fornecida, tal como consta da fatura, ou exige que se distinga a esse respeito em função da data em que a contraparte da administração paga esse montante à Administração Tributária.

11. Neste contexto, o Juzgado Contencioso-Administrativo n.º 2 de Valladolid (Tribunal do Contencioso Administrativo n.º 2 de Valladolid) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«Tendo em conta o disposto nos artigos 4.º, n.º 1, 6.º e 7.º, n.ºs 2 e 3, da [Diretiva 2011/7]:

1) Deve o artigo 6.º da diretiva ser interpretado no sentido de que, em qualquer caso, os 40 euros dizem respeito a cada fatura desde que o credor tenha individualizado as faturas nos seus pedidos, quer por via administrativa quer por via contenciosa administrativa, ou os 40 euros dizem respeito a cada fatura em qualquer caso, mesmo que tenham sido apresentados pedidos conjuntos e genéricos?

2) Como deve ser interpretado o artigo 198.º, n.º 4, da [Lei n.º 9/2017] [8], [que prevê] um prazo de pagamento de 60 dias em todo o caso e para todos os contratos, fixando um prazo inicial de 30 dias para a aprovação e 30 dias suplementares para o pagamento, [à luz do] [considerando 23] da Diretiva 2011/7?

8 Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (Lei n.º 9/2017, relativa a concursos públicos, que transpõe para a ordem jurídica espanhola as Diretivas 2014/23/UE e 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, de 8 de novembro de 2017 (BOE n.º 272, de 9 de novembro de 2017, p. 107714).

3) Como deve ser interpretado o artigo 2.º [da Diretiva 2011/7]? A interpretação [desta] diretiva permite considerar que, na base de cálculo dos juros de mora que a mesma diretiva reconhece, seja incluído o IVA devido pela prestação efetuada e cujo montante está incluído na própria fatura? Ou deve distinguir-se e ser determinado em que momento o contratante procede ao pagamento do imposto à Administração Tributária?»

12. Foram apresentadas observações escritas pela Administração Regional, o Governo espanhol e a Comissão Europeia, que também responderam às perguntas escritas colocadas pelo Tribunal de Justiça.

Análise

Observações preliminares

13. O litígio que deu origem ao pedido de decisão prejudicial diz respeito à cobrança judicial de créditos que o BFF, empresa de cobrança de dívidas, adquiriu a 21 empresas, resultantes do não pagamento, na respetiva data de vencimento, pela Administração em causa, da remuneração relativa aos bens fornecidos e aos serviços prestados por essas empresas a centros médicos ligados a essa Administração.

14. A título preliminar, coloca-se a questão de saber se este litígio envolve «transações comerciais» na aceção do artigo 2.º, n.º 1, da Diretiva 2011/7, definidas como «qualquer transação entre empresas ou entre empresas e entidades públicas que dê origem ao fornecimento de mercadorias ou à prestação de serviços contra remuneração», e, portanto, se esta situação está abrangida pelo âmbito de aplicação material desta diretiva. Nos termos do artigo 1.º, n.º 2, da referida diretiva, esta abrange «todos os pagamentos efetuados como remuneração de transações comerciais».

15. Podem formular-se dúvidas a esse respeito com o argumento de que os créditos em causa resultam de relações contratuais existentes, não entre a Administração Regional e o BFF, mas entre essa Administração e as empresas às quais o BFF adquiriu esses créditos.

16. A este propósito, saliento que os créditos em causa dizem respeito a remunerações não pagas por uma autoridade pública em contrapartida do fornecimento de mercadorias e da prestação de serviços por empresas (a saber, as 21 sociedades cedentes). Esses créditos decorrem, portanto, de «transações comerciais», na aceção do artigo 2.º, n.º 1, da Diretiva 2011/7, e o BFF adquiriu-os juntamente com todos os direitos que deles decorrem. Portanto, a situação no processo principal é um prolongamento das transações comerciais iniciais. Nessa lógica, a cessão de créditos pelos credores iniciais à empresa de cobrança não tem qualquer incidência na aplicabilidade *ratione materiae* da referida diretiva à situação em causa.

17. Esta interpretação é confirmada pelos Acórdãos IOS Finance [9] e RL [10], que definem o âmbito de aplicação material da Diretiva 2011/7 de uma forma ampla, permitindo a sua aplicação a todos os pagamentos efetuados como remuneração de transações comerciais.

18. Por conseguinte, entendo que a relação entre a Administração em causa e o BFF se enquadra no âmbito material da Diretiva 2011/7.

Quanto à primeira questão prejudicial

19. Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 6.º da Diretiva 2011/7 deve ser interpretado no sentido de que o montante fixo mínimo de 40 euros destinado a indemnizar o credor pelos custos de cobrança é devido por cada fatura não paga, devidamente identificada na reclamação, ou por cada reclamação administrativa ou judicial, independentemente do número de faturas cujo pagamento é reclamado [11].

20. A Administração Regional alega que o artigo 6.º da referida diretiva deve ser interpretado no sentido de que o montante fixo de 40 euros é devido por reclamação, independentemente do número de faturas cujo pagamento é pedido. Da mesma forma, o Governo espanhol argumenta que o montante fixo está relacionado não com as faturas, mas sim com os custos associados à cobrança dos montantes devidos. A Comissão, por seu turno, considera que o referido montante fixo é devido por cada fatura (ou transação comercial) não paga dentro do prazo fixado.

21. A título preliminar, recordo que o artigo 6.º da Diretiva 2011/7 visa assegurar uma indemnização mínima pelos custos de cobrança suportados pelo credor quando são devidos juros de mora ao abrigo dessa diretiva, quer seja ao abrigo do artigo 3.º (transações comerciais entre empresas) quer do artigo 4.º (transações comerciais entre empresas e autoridades públicas) da mesma diretiva. Decorre, aliás, da decisão de reenvio que este artigo 6.º foi transposto para o direito espanhol pelo artigo 8.º da Lei n.º 3/2004, que reproduziu o montante de 40 euros previsto no artigo 6.º, n.º 1, da mesma diretiva [12].

22. No que diz respeito à interpretação destas disposições, importa recordar que, em conformidade com jurisprudência constante, para interpretar uma disposição de direito da União, há que ter em conta não só os seus termos, mas também o seu contexto e os objetivos prosseguidos pela regulamentação de que faz parte [13].

23. Em primeiro lugar, no que respeita à letra do artigo 6.º da Diretiva 2011/7, cabe recordar que o n.º 1 deste artigo evoca o direito do credor de obter do devedor, como mínimo, o pagamento de um montante fixo de 40 euros. O n.º 2 do referido artigo exige que os Estados-Membros

[9] Na origem do processo que deu lugar ao Acórdão IOS Finance estava igualmente um pedido de cobrança de vários créditos em conjunto por uma sociedade de cobrança de dívidas à qual esses créditos foram cedidos por diversas sociedades. Embora, no seu acórdão, o Tribunal de Justiça não tenha examinado a problemática da aplicabilidade *ratione materiae* da Diretiva 2011/7, o facto de ter respondido às questões prejudiciais sobre a interpretação das disposições desta diretiva pressupõe que considerou que a referida situação estava abrangida pelo seu âmbito de aplicação material.

[10] Acórdão RL (n.ºs 22 e 23 e jurisprudência referida).

[11] Se a primeira interpretação for aceite, o órgão jurisdicional de reenvio deseja saber se o pagamento de 40 euros por fatura está subordinado à individualização prévia destas faturas pelo credor em cada uma das suas reclamações, quer estas sejam apresentadas por via administrativa ou por via contenciosa administrativa, ou se uma reclamação conjunta e genérica é suficiente para se exigir estes 40 euros por fatura.

[12] Dado tratar-se de uma harmonização mínima, os Estados-Membros continuam a ser livres de prever montantes fixos para a indemnização dos custos de cobrança, superiores ao montante 40 euros e, portanto, mais favoráveis para o credor (v. considerando 21 da Diretiva 2011/7).

[13] V., neste sentido, Acórdão Comissão/Itália (n.º 39 e jurisprudência aí referida).

assegurem, por um lado, que esse montante fixo seja exigível automaticamente, sem necessidade de interpelação [14], e, por outro, que esse montante se destine a indemnizar o credor pelos custos de cobrança em que incorreu. O n.º 3 deste mesmo artigo prevê, nomeadamente, que o credor tem direito a exigir do devedor, para além da quantia fixa de 40 euros, uma indemnização razoável por todos os outros custos de recuperação que excedam o referido montante fixo e incorridos em resultado de um atraso de pagamento do devedor, tais como as despesas efetuadas para contratar um advogado ou uma agência de cobrança de dívidas [15].

24. A este respeito, resulta de uma leitura combinada dos considerandos 19 e 20 da Diretiva 2011/7, que visam essencialmente fundamentar o conteúdo do artigo 6.º desta diretiva, que o montante fixo referido no n.º 1 desta disposição representa apenas uma parte da «justa indemnização dos credores pelos custos suportados com a cobrança da dívida devido a atrasos de pagamento, a fim de desincentivar tais práticas». Com efeito, como indica a segunda frase do considerando 19 da mesma diretiva, o montante fixo mínimo estabelecido pelo legislador da União corresponde à «cobrança dos custos administrativos e [à] indemnização pelos custos internos decorrentes de atrasos de pagamento».

25. A este respeito, o Tribunal de Justiça esclareceu que a circunstância de o considerando 19 afirmar que a Diretiva 2011/7 deve estabelecer um montante fixo mínimo para a cobrança dos custos administrativos e a indemnização dos custos internos decorrentes de atrasos de pagamento não exclui a possibilidade de ser concedida ao credor uma indemnização razoável desses custos, se esse montante fixo mínimo for insuficiente. Com efeito, de acordo com o considerando 20 desta diretiva, para além desse direito ao pagamento do montante fixo, o credor deve igualmente ter direito ao reembolso dos «outros custos suportados com a cobrança» em razão do atraso no pagamento. É precisamente a estes «outros custos suportados com a cobrança», de caráter adicional, que o artigo 6.º, n.º 3, daquela diretiva se refere. O Tribunal de Justiça declarou que, através da expressão «que excedam esse montante fixo», o legislador da União pretendeu sublinhar que podem ser objeto de uma indemnização razoável quaisquer custos de recuperação superiores ao montante de 40 euros [16], uma vez que não são de natureza diferente dos custos visados no n.º 1 desse artigo [17].

26. Tendo em conta as considerações anteriores, e na medida em que o montante fixo de 40 euros é exigível «sem necessidade de interpelação do devedor]» e se destina a cobrar «os custos administrativos e a indemnização pelos custos internos decorrentes de atrasos de pagamento», parece-me claro que a exigibilidade deste montante depende da existência de uma reclamação administrativa ou judicial.

27. No entanto, o facto de o montante fixo pressupor essa reclamação não pode ser interpretado, como faz em substância o Governo espanhol, no sentido de que é exigível por devedor, e não por fatura, de modo a permitir cumular o montante fixo de 40 euros quando a cobrança é reclamada em conjunto a uma única autoridade pública.

[14] Com efeito, de acordo com o considerando 16 da Diretiva 2011/7, «[esta] não deverá obrigar um credor a cobrar juros de mora. Em caso de atraso no pagamento, a presente diretiva deverá autorizá-lo a cobrar juros de mora por atrasos de pagamento sem qualquer interpelação para cumprimento ou notificação similar ao devedor da sua obrigação de pagamento».

[15] V. Acórdão Česká pojišťovna (n.ºs 18, 20 e 21).

[16] V. Acórdão Česká pojišťovna (n.º 22).

[17] V. Acórdão Česká pojišťovna (n.ºs 22 e 23).

28. Com efeito, segundo uma interpretação literal, uma reclamação (administrativa ou judicial) destinada a indemnizar o credor pelos custos de cobrança em que incorreu pressupõe, nos termos do artigo 6.º, n.os 1 e 3, da Diretiva 2011/7, um «atraso de pagamento», que constitui o motivo do cálculo dos custos pelos quais o credor é indemnizado. Ora, este atraso diz respeito a transações comerciais individuais. Estas transações são necessariamente demonstradas pela emissão de uma fatura (ou de um aviso equivalente de pagamento) [18]. Com efeito, como recordado no considerando 18 desta diretiva, «[a]s faturas constituem avisos de pagamento» e é precisamente a receção da fatura que permite determinar os vencimentos do pagamento [19].

29. Conclui-se que o artigo 6.º da Diretiva 2011/7 está redigido em termos que implicam que cada indemnização dos custos de cobrança está necessariamente associada a cada transação comercial e, por conseguinte, a cada fatura.

30. Em segundo lugar, esta interpretação é apoiada pelo contexto em que se inscreve o artigo 6.º daquela diretiva. Com efeito, como foi sublinhado no n.º 21 das presentes conclusões, o direito de obter o pagamento de um montante fixo depende da existência de juros de mora exigíveis a título dos artigos 3.º e 4.º da referida diretiva. Por outras palavras, o credor pode exigir juros de mora em razão do não pagamento ocorrido no âmbito de determinada transação, pelo que cada transação (tal como demonstrada pela existência de uma fatura) dá direito a uma indemnização fixa de 40 euros.

31. Em terceiro lugar, considero que as interpretações literal e contextual do artigo 6.º da Diretiva 2011/7 são corroboradas pelos objetivos prosseguidos por esta diretiva e pela disposição em causa.

32. Com efeito, por um lado, como resulta claramente da jurisprudência do Tribunal de Justiça, no que respeita ao objetivo geral da Diretiva 2011/7, esta diretiva visa lutar contra o atraso de pagamento nas transações comerciais, uma vez que esse atraso constitui, de acordo com o considerando 12 da referida diretiva, um incumprimento de contrato que se tornou financeiramente aliciante para os devedores visto serem baixas ou inexistentes as taxas de juro que se aplicam aos atrasos de pagamento [20]. Por conseguinte, a referida diretiva tem por objetivo a proteção efetiva do credor contra os atrasos de pagamento [21]. Tal proteção implica conceder a esse credor uma indemnização que compense da forma mais completa possível os custos com a cobrança do crédito que suportou, de forma a desincentivar esses atrasos de pagamento [22]. Ora, no que diz respeito aos factos do processo principal, uma interpretação do artigo 6.º da mesma diretiva no sentido de que o montante fixo de 40 euros está associado à reclamação e, portanto, só é aplicável uma vez, pode ser considerada contrária a esse objetivo.

33. Por outro lado, resulta claramente do considerando 19 da Diretiva 2011/7 que o objetivo do artigo 6.º da mesma é prever uma «justa indemnização dos credores pelos custos suportados com a cobrança da dívida devido a atrasos de pagamento, *a fim de desincentivar tais práticas*» [23]. Como a Comissão alega, e os montantes reclamados no processo principal demonstram, os custos incorridos para a cobrança de dívidas não pagas podem representar uma proporção considerável da liquidez de um operador económico, especialmente no caso de uma PME. Por conseguinte, associar essa indemnização a cada fatura reclamada, e não a um crédito no seu conjunto,

18 V., neste sentido, artigo 2.º, n.os 4 e 8, da Diretiva 2011/7.

19 V., a este respeito, n.º 40 das presentes conclusões.

20 V. Acórdãos Česká pojišťovna (n.º 25), e IOS Finance EFC (n.º 24).

21 V. Acórdãos Česká pojišťovna (n.º 26), e Nemec (n.º 50).

22 V. Acórdão Česká pojišťovna (n.º 26).

23 O sublinhado é meu.

aumenta indubitavelmente o montante do crédito que o credor pode recuperar, desencorajando assim os atrasos de pagamento e prosseguindo o objetivo geral dessa diretiva, mencionado no número 32 das presentes conclusões.

34. Por último, acrescento que a referida interpretação é igualmente conforme com a génese do artigo 6.º da Diretiva 2011/7. Com efeito, a exposição de motivos da proposta de diretiva da Comissão indicava que essa disposição prosseguia um duplo objetivo, a saber, por um lado, que o credor devia obter o reembolso dos custos administrativos internos decorrentes do atraso no pagamento, e, por outro, que esta medida devia ter um efeito dissuasivo nos devedores [24].

35. Atendendo às considerações anteriores, proponho responder à primeira questão prejudicial que o artigo 6.º da Diretiva 2011/7 deve ser interpretado no sentido de que o direito à indemnização (mínima) de 40 euros (ou equivalente) a título dos custos de cobrança se aplica a cada fatura (ou transação comercial) que dê lugar a juros de mora.

Quanto à segunda questão prejudicial

36. Com a sua segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 4.º da Diretiva 2011/7, lido à luz do considerando 23 desta, se opõe a uma legislação nacional que prevê, nas transações entre empresas e entidades públicas, em todos os casos e para todos os contratos, um prazo de pagamento máximo de 60 dias, subdividido num prazo inicial de 30 dias para o processo de aceitação ou de verificação da conformidade dos bens entregues ou dos serviços prestados com o contrato e num prazo suplementar (adicional) de 30 dias para o pagamento efetivo do preço acordado.

37. A Administração Regional e o Governo espanhol alegam, em substância, que o artigo 4.º da Diretiva 2011/7 não se opõe a essa legislação. A Comissão concorda com esta posição, desde que, por um lado, a aplicação do prazo adicional esteja subordinada à existência de um processo específico de aceitação ou de verificação da conformidade dos bens entregues ou dos serviços prestados com o contrato (a seguir «processo de aceitação»), e, por outro, não tenha por efeito contornar a obrigação geral de pagamento no prazo de 30 dias.

38. A título preliminar, cabe começar por salientar que, nos termos do artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva 2011/7, os Estados-Membros asseguram que, nas transações comerciais em que o devedor é uma entidade pública, o credor que tenha cumprido as suas obrigações contratuais e que não tenha recebido o montante devido na data de vencimento tem direito a receber juros de mora, sem necessidade de interpelação, salvo se o atraso não for imputável ao devedor [25]. Em seguida, em conformidade com o artigo 4.º, n.º 3, alínea a), dessa diretiva, os Estados-Membros asseguram, no âmbito dessas mesmas transações que o prazo de pagamento não exceda 30 dias de calendário (a seguir «prazo geral») a contar das circunstâncias factuais que enumera, nomeadamente nos

[24] V. artigo 4.º da proposta da Comissão de reformulação da Diretiva 2000/35 [COM (2009) 126 final]. Com efeito, o princípio de prever um montante fixo destinado a indemnizar os custos de cobrança dos montantes não pagos estava previsto no artigo 4.º (intitulado «Indemnização pelos custos suportados com a recuperação») da proposta inicial da Comissão, mas com uma obrigação mais severa. Em particular, de acordo com essa disposição inicial, o montante fixo de 40 euros só dizia respeito a dívidas inferiores a 1 000 euros. Em contrapartida, o artigo 4.º da proposta da Comissão previa um montante fixo de 70 euros para dívidas entre 1 000 e 10 000 euros, e, por último, um montante correspondente a 1 % do montante a partir do qual são devidos juros de mora para as dívidas de montante igual ou superior a 10 000 euros. O Parlamento Europeu manifestou o desejo de atenuar a gravidade da referida disposição inicial, propondo uma alteração que, no essencial, consistia em estabelecer o montante fixo para a recuperação dos custos de cobrança por devedor, e não por fatura, mas posteriormente retirou esta alteração (v. alteração n.º 29 do relatório sobre a proposta da Comissão, de 4 de maio de 2010), acordando em substância com o Conselho que estes custos deveriam ser pagos por cada fatura.

[25] V. Acórdão IOS Finance (n.º 27).

pontos i) a iv). Por último, o artigo 4.º, n.º 4, da referida diretiva concede aos Estados-Membros a faculdade de prorrogarem esse prazo até um máximo de 60 dias de calendário para as entidades públicas por ele abrangidas [26].

39. Por um lado, no que respeita à redação do artigo 4.º, n.º 3, da Diretiva 2011/7, recordo que o Tribunal de Justiça declarou que esta disposição impõe aos Estados-Membros uma obrigação precisa, que visa assegurar o respeito efetivo, por parte das suas entidades públicas dos prazos de pagamento dos juros legais que estabelece [27].

40. Mais concretamente, os pontos i) a iv) desta disposição fixam um prazo de pagamento não superior a 30 dias de calendário, que é calculado a contar de três datas diferentes, em função das circunstâncias factuais em causa, a saber:

— da data em que o devedor tiver recebido a fatura (ou um aviso equivalente de pagamento, a seguir, conjuntamente, «fatura») [ponto i)];

— da data de receção dos bens ou da prestação de serviços, caso a data de receção da fatura seja incerta [ponto (ii] ou caso o devedor receba a fatura antes do fornecimento dos bens ou da prestação dos serviços [ponto (iii]; ou

— da data da aceitação ou da verificação, caso na lei ou no contrato esteja previsto um processo de aceitação e se o devedor receber a fatura antes ou na data da aceitação ou da verificação [ponto (iv].

41. Por outro lado, nos termos do artigo 4.º, n.º 4, da Diretiva 2011/7, o legislador da União permitiu aos Estados-Membros prorrogar os prazos acima referidos, visados no n.º 3, alínea a), deste artigo, até ao máximo de 60 dias, em dois casos, a saber, para entidades públicas que exercem atividades económicas de natureza industrial ou comercial na sua qualidade de empresas públicas [alínea a)] [28] ou para entidades públicas prestadoras de cuidados de saúde [29] [alínea b)], e isso através de um processo que implica o envio de um relatório sobre essa prorrogação à Comissão.

42. No caso vertente, o órgão jurisdicional de reenvio parece expressar dúvidas unicamente quanto à compatibilidade do direito nacional com as disposições da Diretiva 2011/7 relativas ao processo de aceitação, na aceção do artigo 4.º, n.º 3, alínea a), iv), desta diretiva. Assim, o facto de o litígio no processo principal dizer respeito a serviços prestados a centros médicos não é pertinente para efeitos da presente análise, na medida em que o referido órgão jurisdicional não indica que essa circunstância seja suscetível de implicar, em si mesma, a aplicação do prazo máximo previsto no artigo 4.º, n.º 4, alínea b), da referida diretiva. Por conseguinte, há que analisar unicamente as disposições relativas ao processo de aceitação, na aceção do artigo 4.º, n.º 3, alínea a), iv), desta mesma diretiva.

[26] V. Acórdão Comissão/Itália (n.º 38).

[27] Acórdão Comissão/Itália (n.ºs 40, 43 e 53). Neste acórdão, o Tribunal de Justiça declarou, em substância, que um prazo médio de pagamento às entidades públicas de 50 dias para o ano de 2016 constituía uma ultrapassagem contínua e sistemática dos prazos de pagamento previstos no artigo 4.º da Diretiva 2011/7 e uma violação deste artigo (v. n.ºs 16, 22, 57, 59, 62 e 66).

[28] V., a este respeito, considerando 24 da Diretiva 2011/7.

[29] V., a este respeito, considerando 25 da Diretiva 2011/7.

43. A este respeito, em primeiro lugar, cabe recordar, por um lado, que, nos termos dessa disposição, o prazo de pagamento só começa a correr a contar da data da aceitação caso esse processo esteja previsto na lei ou no contrato. Por outro lado, o artigo 4.º, n.º 5, da Diretiva 2011/7 precisa, em relação a esta primeira disposição, que os Estados-Membros asseguram que o prazo máximo de duração do processo de aceitação não excede 30 dias de calendário a contar da data de receção dos bens ou da prestação dos serviços, «salvo disposição expressa em contrário no contrato ou nos cadernos de encargos e desde que tal não constitua um abuso manifesto face ao credor na aceção do artigo 7.º». Com efeito, o considerando 26 desta diretiva enuncia que o «prazo máximo de duração do processo de aceitação […] não [deve exceder], por regra, 30 dias de calendário [salvo] […] no caso de contratos particularmente complexos, se tal figurar expressamente no contrato e nos cadernos de encargos e não constituir um abuso manifesto em relação ao credor».

44. Por conseguinte, resulta da leitura conjugada do n.º 3, alínea a), iv), e do n.º 5 do artigo 4.º da Diretiva 2011/7 que o prazo de pagamento, no âmbito de um processo de aceitação, pode consistir num prazo máximo inicial de 30 dias para o processo de aceitação, seguido de um prazo máximo adicional de 30 dias para o pagamento efetivo do preço acordado. Com efeito, embora não resulte expressamente da redação destas disposições que o prazo de pagamento sucede ao prazo de verificação, a lógica económica, contratual e orçamental pressupõe, regra geral, que o pagamento só seja efetuado caso os bens ou serviços prestados tenham sido aceites.

45. Em segundo lugar, esta prorrogação do prazo geral de 30 dias previsto no artigo 4.º, n.º 3, alínea a), iv), e no n.º 5 da Diretiva 2011/7 não é automática e não pode ser fixada de maneira geral. Com efeito, o recurso ao prazo máximo só é possível quando as condições estabelecidas nestas disposições estejam preenchidas, a saber, caso esteja previsto um processo de aceitação na lei ou no contrato.

46. Com efeito, neste sentido, o artigo 4.º, n.º 6, desta diretiva prevê que os Estados-Membros asseguram que o prazo de pagamento fixado no contrato não exceda os prazos de 30 dias previstos no n.º 3, «*salvo disposição expressa em contrário no contrato e desde que tal seja objetivamente justificado pela natureza particular ou pelas características do contrato*» [30]. Além disso, mesmo nesse caso, «não excedendo, em caso algum, [o prazo máximo] [de] 60 dias de calendário». Entre esses elementos suscetíveis de justificar objetivamente essa prorrogação do prazo devido a um processo de aceitação figura a circunstância de a execução de um contrato resultar particularmente complexa do ponto de vista técnico.

47. Por conseguinte, resulta de uma leitura conjugada do artigo 4.º, n.ºs 3, 5 e 6, da Diretiva 2011/7 que a prorrogação do prazo geral até ao máximo de 60 dias é excecional. Com efeito, como indicou o Tribunal de Justiça, reunido em Grande Secção, o artigo 4.º da referida diretiva estabelece expressamente que «os Estados-Membros asseguram que o prazo de pagamento não exceda os 30 dias ou, *em certos casos*, um máximo de 60 dias» [31].

48. Em terceiro lugar, esta interpretação é corroborada pelos objetivos prosseguidos pela referida diretiva [32]. A este respeito, o Tribunal de Justiça já declarou que resulta da leitura conjugada dos considerandos 3, 9 e 23 da Diretiva 2011/7 que as entidades públicas, que efetuam um número considerável de pagamentos às empresas, beneficiam de fontes de receitas mais seguras, previsíveis e contínuas do que as empresas, podem obter financiamento em condições mais

[30] O sublinhado é meu.

[31] Acórdão Comissão/Itália (n.º 44, o sublinhado é meu).

[32] V. n.º 1 das presentes conclusões.

atrativas do que estas e dependem menos de relações comerciais estáveis para a consecução dos seus objetivos do que as empresas. Ora, no caso das referidas empresas, os atrasos de pagamento por parte destas entidades acarretam custos injustificados para si, agravando os seus condicionalismos em matéria de liquidez e tornando mais complexa a sua gestão financeira. Estes atrasos de pagamento também prejudicam a sua competitividade e a sua rentabilidade, uma vez que as empresas necessitam de recorrer a financiamento externo devido aos referidos atrasos de pagamento [33].

49. Com efeito, como salienta acertadamente o órgão jurisdicional de reenvio, o considerando 23 da Diretiva 2011/7 confirma que a disposição que prevê um período de 60 dias não é uma disposição geral, mas está claramente limitada a situações em que existe uma justificação objetiva, ao abrigo quer do artigo 4.º, n.º 3, alínea a), iv), desta diretiva, quer do n.º 4 deste artigo. Com efeito, nos termos do considerando 23, «[o]s prazos dilatados de pagamento e os atrasos de pagamento por parte de entidades públicas para bens e serviços acarretam custos injustificados para as empresas. Em consequência, é conveniente introduzir disposições específicas em matéria de transações comerciais para o fornecimento de bens ou para a prestação de serviços por empresas a entidades públicas, prevendo, em particular, prazos de pagamento que normalmente não excedam 30 dias de calendário, *salvo disposição expressa em contrário prevista no contrato e desde que tal seja objetivamente justificado pela natureza particular ou pelas características do contrato, não excedendo*, em caso algum, 60 dias de calendário» (itálico meu).

50. Por conseguinte, o recurso por um Estado-Membro à faculdade de prever um prazo adicional de 30 dias de calendário para o pagamento dos montantes devidos, fora dos casos visados no artigo 4.º, n.º 4, da Diretiva 2011/7 [34], deve ser expressamente estipulado no contrato e objetivamente justificado pela natureza específica ou por certos elementos do contrato.

51. Consequentemente, coloca-se a questão de saber se uma legislação nacional que prevê um prazo de pagamento de 60 dias em todas as circunstâncias e para todos os contratos é conforme com o artigo 4.º da Diretiva 2011/7.

52. A este respeito, há que reconhecer que não incumbe ao Tribunal de Justiça, no âmbito de um reenvio prejudicial, pronunciar-se sobre a interpretação de disposições nacionais nem julgar se a interpretação que lhes é dada pelo órgão jurisdicional de reenvio está correta. Com efeito, só os órgãos jurisdicionais nacionais são competentes para se pronunciar sobre a interpretação do direito interno [35]. Cabe, portanto, ao órgão jurisdicional de reenvio apreciar, à luz de todos os elementos pertinentes do direito nacional, se este último prevê de maneira suficientemente fundamentada a necessidade de recorrer ao processo de aceitação para evitar que uma regra geral de direito contorne a obrigação geral de pagamento no prazo de 30 dias.

53. Ora, no caso em apreço, o órgão jurisdicional de reenvio não menciona nenhuma disposição da legislação espanhola relativa especificamente a um processo de aceitação ou a uma razão específica que justifique objetivamente a necessidade de um prazo de pagamento adicional de 30 dias. Além disso, a meu ver, uma simples menção a esse processo na legislação nacional não basta para satisfazer a condição estabelecida no artigo 4.º, n.º 3, alínea a), iv). Com efeito, uma disposição deste tipo do direito nacional poderia ter como efeito contornar a obrigação geral de pagamento no prazo de 30 dias estabelecida na Diretiva 2011/7 e comprometer o seu efeito útil.

33 Acórdão Comissão/Itália (n.º 46).

34 V. n.ºs 38 e 42 das presentes conclusões.

35 V., neste sentido, Acórdão IOS Finance (n.º 21 e jurisprudência aí referida).

54. Tendo em conta as considerações anteriores, proponho que se responda à segunda questão que o artigo 4.º da Diretiva 2011/7 não se opõe a uma legislação nacional que, no caso de transações entre empresas e entidades públicas, prevê um prazo de pagamento máximo de 60 dias, composto por um prazo inicial de 30 dias, para o processo de aceitação ou de verificação da conformidade dos bens fornecidos ou dos serviços prestados com o contrato, e por um prazo adicional de 30 dias, para o pagamento efetivo do preço acordado, desde que a aplicação deste prazo adicional esteja subordinado à existência de um processo específico de aceitação ou de verificação expressamente previsto na lei ou no contrato e o recurso a esse prazo seja objetivamente justificado pela natureza particular ou por certos elementos do contrato em causa.

Quanto à terceira questão prejudicial

55. Com a sua terceira questão, o órgão jurisdicional nacional pergunta, em substância, se o artigo 2.º, n.º 8, da Diretiva 2011/7 deve ser interpretado no sentido de que o «montante devido» que é aí definido, por um lado, inclui os juros de mora calculados com base no montante total da fatura, ou seja, incluindo o montante do IVA devido a título da prestação, e se, para esse efeito, é pertinente fazer uma distinção em função do momento em que o credor pagou previamente esse montante à Administração Tributária.

56. A Administração Regional e o Governo espanhol alegam, em substância, que a inclusão do IVA na base de cálculo dos juros de mora só é permitida se o credor puder demonstrar que pagou esse montante à Administração Tributária. Por seu turno, a Comissão considera que o IVA deve ser incluído no montante que serve de base ao cálculo dos juros de mora, independentemente do facto de o pagamento do IVA ter sido antecipado, escalonado ou diferido.

57. A este respeito, saliento que o artigo 2.º, n.º 8, da Diretiva 2011/7 define o conceito de «montante devido» como «o montante ainda em dívida que deveria ter sido pago dentro do prazo de pagamento contratual ou legal, *incluindo as taxas*, direitos ou encargos aplicáveis que constam da fatura ou aviso equivalente de pagamento»[36]. Além disso, recordo que, nas transações entre empresas e entidades públicas, os juros de mora previstos no artigo 4.º da referida diretiva são devidos desde que estejam preenchidas as condições previstas no seu n.º 1, a saber, que o credor cumpriu as suas obrigações contratuais e legais e não recebeu o pagamento dentro do prazo, salvo se o atraso não for imputável ao devedor.

58. Resulta da redação destas disposições que, ao utilizar a expressão «incluindo as taxas», sem qualquer outra precisão a esse respeito, o «montante devido» na aceção do artigo 2.º, n.º 8, da Diretiva 2011/7 deve necessariamente incluir o IVA, e, *a fortiori*, que o legislador da União não quis fazer uma distinção consoante o credor tenha pago previamente ou não o IVA à Administração Tributária. Por conseguinte, o exame da redação dessa disposição leva a que se considere que o conceito de «montante devido» compreende o montante do IVA aplicável que figura na fatura ou no aviso equivalente de pagamento, independentemente de o credor ter pago previamente ou não esse montante à Administração Tributária.

59. Esta conclusão decorre igualmente de uma interpretação contextual, na medida em que nenhuma disposição da Diretiva 2011/7 prevê exceções ou regras especiais relativas ao cálculo dos juros de mora. Com efeito, o artigo 2.º, n.º 5, da referida diretiva define apenas o «juro de mora» como «o juro legal por atraso de pagamento ou o juro a uma taxa acordada entre as

[36] O sublinhado é meu.

empresas, sob reserva do artigo 7.º», sem qualquer referência ao IVA. Concluo daqui que o cálculo dos juros de mora é feito independente das modalidades ou do momento do pagamento do IVA.

60. Contudo, entendo que é útil esclarecer que, embora os juros de mora devam ser calculados com base no montante total da fatura, IVA incluído, os juros de mora propriamente ditos não estão sujeitos a IVA. Por outras palavras, não fazem parte do valor tributável do IVA, pois não constituem a contrapartida da entrega de bens ou da prestação de serviços, mas desempenham um papel meramente compensatório.

61. A este respeito, e a título exaustivo, recordo que o artigo 63.º da Diretiva 2006/112/CE [37] prevê, nomeadamente, que o imposto torna-se exigível no momento em que é efetuada a entrega de bens ou a prestação de serviços. No entanto, o artigo 66.º da referida diretiva permite aos Estados-Membros derrogar a regra geral do artigo 63.º diferindo o momento em que esse IVA se torna exigível, nomeadamente para o momento em que o cliente efetua o pagamento. Nesse caso, conclui-se que o credor não tem de pagar o IVA à Administração Tributária porque o IVA não é «devido», uma vez que o devedor não o pagou. Nesse caso, os juros de mora não devem cobrir o montante do IVA, uma vez que não existem «taxas» devidas, na aceção do artigo 2.º, n.º 8, da Diretiva 2011/7.

62. Tendo em conta as considerações anteriores, proponho que se responda à terceira questão prejudicial que o artigo 2.º, n.º 8, da Diretiva 2011/7 deve ser interpretado no sentido de que o «montante devido» inclui os juros de mora calculados com base no montante total da fatura, IVA incluído, independentemente do facto de o credor ter pago previamente esse imposto à Administração Tributária.

Conclusão

63. Atendendo às considerações precedentes, proponho ao Tribunal de Justiça que responda do seguinte modo às questões prejudiciais submetidas pelo Juzgado Contencioso-Administrativo n.º 2 de Valladolid (Tribunal do Contencioso Administrativo n.º 2 de Valladolid, Espanha):

1) O artigo 6.º da Diretiva 2011/7/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011, que estabelece medidas de luta contra os atrasos de pagamento nas transações comerciais, deve ser interpretado no sentido de que o direito à indemnização (mínima) de 40 euros (ou equivalente) a título dos custos de cobrança se aplica a cada fatura (ou transação comercial) que dê lugar a juros de mora.

2) O artigo 4.º da Diretiva 2011/7 deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a uma legislação nacional que, no caso de transações entre empresas e entidades públicas, prevê um prazo de pagamento máximo de 60 dias, composto por um período inicial de 30 dias, para o processo de aceitação ou de verificação da conformidade dos bens fornecidos ou dos serviços prestados com o contrato, e por um prazo adicional de 30 dias, para o pagamento efetivo do preço acordado, desde que a aplicação deste prazo adicional esteja subordinado à existência de um processo específico de aceitação ou de verificação expressamente previsto na lei ou no contrato e o recurso a esse prazo seja objetivamente justificado pela natureza particular ou por certos elementos do contrato em causa.

[37] Diretiva do Conselho, de 28 de novembro de 2006, relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado (JO 2006, L 347, p. 1).

3) O artigo 2.º, n.º 8, da Diretiva 2011/7 deve ser interpretado no sentido de que o «montante devido» inclui os juros de mora calculados com base no montante total da fatura, imposto sobre o valor acrescentado incluído, independentemente do facto de o credor ter pago previamente esse imposto à Administração Tributária.