



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção)

20 de outubro de 2022 *

«Reenvio prejudicial — Diretiva 2011/7/UE — Luta contra os atrasos de pagamento nas transações comerciais — Cobrança a uma entidade pública de créditos adquiridos a várias empresas por uma sociedade de cobranças — Indemnização pelos custos de cobrança suportados pelo credor em caso de atraso de pagamento do devedor — Artigo 6.º — Montante fixo mínimo de 40 euros — Transações entre empresas e entidades públicas — Artigo 4.º — Processo de certificação da conformidade de bens ou de serviços — Prazo de pagamento — Artigo 2.º, ponto 8 — Conceito de “montante devido” — Tomada em consideração do imposto sobre o valor acrescentado para efeitos de cálculo dos juros de mora»

No processo C-585/20,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 2 de Valladolid (Tribunal do Contencioso Administrativo n.º 2 de Valladolid, Espanha), por Decisão de 22 de setembro de 2020, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 5 de novembro de 2020, no processo

PT BFF Finance Iberia SAU

contra

Gerencia Regional de Salud de la Junta de Castilla y León,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção),

composto por: K. Jürimäe, presidente de secção, M. Safjan, N. Piçarra (relator) N. Jääskinen, e M. Gavalec, juízes,

advogado-geral: A. Rantos,

secretário: A. Calot Escobar,

vistos os autos,

vistas as observações apresentadas:

- em representação da Gerencia Regional de Salud de la Junta de Castilla y León, por D. Vélez Berzosa e L. Vidueira Pérez, na qualidade de agentes,

* Língua do processo: espanhol.

- em representação do Governo espanhol, por S. Jiménez García e J. Ruiz Sánchez, na qualidade de agentes,
- em representação da Comissão Europeia, por G. Gattinara, M. Jáuregui Gómez e P. Ondrůšek, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 28 de abril de 2022,

profere o presente

Acórdão

- 1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 2.º, do artigo 4.º, n.º 1, do artigo 6.º e do artigo 7.º, n.ºs 2 e 3, 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 (JO 2011, L 48, p. 1, e retificativo JO 2012, L 233, p. 3).
- 2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe a 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 pela BFF, a essa Administração, dos créditos correspondentes aos montantes devidos em contrapartida dos fornecimentos de bens e das prestações de serviços efetuados por 21 empresas a centros médicos ligados à referida Administração.

Quadro jurídico

Direito da União

Diretiva 2011/7

- 3 Os considerandos 3, 9, 19, 23 e 26 da Diretiva 2011/7 enunciam:
 - «(3) Nas transações comerciais entre operadores económicos ou entre operadores económicos e entidades públicas, acontece com frequência que os pagamentos são feitos mais tarde do que o que foi acordado no contrato ou do que consta das condições comerciais gerais. Ainda que os bens sejam entregues ou os serviços prestados, as correspondentes faturas são pagas muito depois do termo do prazo. Atrasos de pagamento desta natureza afetam a liquidez e complicam a gestão financeira das empresas. Também põem em causa a competitividade e a viabilidade das empresas, quando o credor é forçado a recorrer a financiamento externo devido a atrasos de pagamento. [...]
- [...]
- (9) A presente diretiva deverá regulamentar todas as transações comerciais, independentemente de terem sido estabelecidas entre empresas privadas ou públicas, ou entre empresas e entidades públicas, tendo em conta que as entidades públicas procedem a um considerável volume de pagamentos às empresas. [...]

[...]

- (17) O pagamento do devedor deverá ser considerado como feito fora do prazo, para efeitos do direito a cobrar juros de mora, caso o credor não tenha a soma devida à sua disposição na data de vencimento fixada, desde que tenha cumprido as suas obrigações contratuais e legais.
- (18) As faturas constituem avisos de pagamento e são documentos importantes na cadeia de valor das transações para o fornecimento de bens e a prestação de serviços, nomeadamente para determinar os prazos de pagamento. [...]
- (19) É necessária a justa indemnização dos credores pelos custos suportados com a cobrança da dívida devido a atrasos de pagamento, a fim de desincentivar tais práticas. Os custos suportados com a cobrança da dívida deverão também incluir a cobrança dos custos administrativos e a indemnização pelos custos internos decorrentes de atrasos de pagamento para os quais a presente diretiva deverá prever um montante fixo mínimo que pode ser cumulado com os juros de mora. A indemnização sob a forma de um montante fixo deverá ter por objetivo limitar os custos administrativos e internos ligados à cobrança da dívida. [...]

[...]

- (23) Regra geral, as entidades públicas beneficiam de fontes de receita mais seguras, previsíveis e contínuas do que as empresas. Acresce que muitas entidades públicas podem obter financiamento em condições mais atrativas do que as empresas. Ao mesmo tempo, as entidades públicas dependem menos do que as empresas do estabelecimento de relações comerciais estáveis para a consecução dos seus objetivos. Os 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 pelas empresas às 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.

[...]

- (26) A fim de não comprometer a consecução do objetivo da presente diretiva, os Estados-Membros deverão assegurar que, no caso das transações comerciais, o prazo máximo de duração do processo de aceitação ou verificação não exceda, por regra, 30 dias de calendário. No entanto, deverá ser possível que um processo de verificação exceda 30 dias de calendário, por exemplo 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.»

4 O artigo 1.º desta diretiva, sob a epígrafe «Objeto e âmbito de aplicação», prevê, nos seus n.ºs 1 e 2:

«1. O propósito da presente diretiva consiste em combater os atrasos de pagamento nas transações comerciais, a fim de assegurar o bom funcionamento do mercado interno,

promovendo assim a competitividade das empresas e, em particular, das [pequenas e médias empresas (PME)].

2. A presente diretiva aplica-se a todos os pagamentos efetuados como remuneração de transações comerciais.»

5 Nos termos do artigo 2.º, pontos 1, 2, 4 e 8, da referida diretiva:

«Para efeitos da presente diretiva, entende-se por:

- 1) “Transação comercial”, qualquer transação entre empresas ou entre empresas e entidades públicas que dê origem ao fornecimento de mercadorias ou à prestação de serviços contra remuneração;
- 2) “Entidade pública”, qualquer entidade adjudicante, definida na alínea a) do n.º 1 do artigo 2.º da Diretiva 2004/17/CE [do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de março de 2004, relativa à coordenação dos processos de adjudicação de contratos nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais, JO 2004, L 134, p. 1] e no n.º 9 do artigo 1.º da Diretiva 2004/18/CE [do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de março de 2004, relativa à coordenação dos processos de adjudicação dos contratos de empreitada de obras públicas, dos contratos públicos de fornecimento e dos contratos públicos de serviços, independentemente do contrato público de fornecimento ou de serviços, JO 2004, L 134, p. 114], independentemente do objeto ou do valor do contrato;

[...]

- 4) “Atraso de pagamento”, qualquer falta de pagamento dentro do prazo contratual ou legal e caso estejam preenchidas as condições estabelecidas no n.º 1 do artigo 3.º ou no n.º 1 do artigo 4.º;

[...]

- 8) “Montante devido”, 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.»

6 O artigo 4.º da Diretiva 2011/7, sob a epígrafe «Transações entre empresas e entidades públicas», tem a seguinte redação:

«1. Os Estados-Membros asseguram que, nas transações comerciais em que o devedor é uma entidade pública, o credor tem direito, após o termo do prazo fixado nos n.ºs 3, 4 ou 6, a receber juros de mora legais, sem necessidade de interpelação, caso estejam preenchidas as seguintes condições:

- a) O credor ter cumprido as suas obrigações contratuais e legais; e
- b) O credor não ter recebido dentro do prazo o montante devido, salvo se o atraso não for imputável ao devedor.

[...]

3. Os Estados-Membros asseguram que, nas transações comerciais em que o devedor é uma entidade pública:

a) O prazo de pagamento não exceda um dos prazos seguintes:

[...]

iv) caso na lei ou no contrato esteja previsto um processo de aceitação ou de verificação, mediante o qual deva ser determinada a conformidade dos bens ou do serviço em relação ao contrato, e se o devedor receber a fatura ou o pedido equivalente de pagamento antes ou na data dessa aceitação ou verificação, 30 dias de calendário a contar dessa data.

[...]

4. Os Estados-Membros podem prorrogar os prazos referidos na alínea a) do n.º 3 até um máximo de 60 dias de calendário em relação:

a) A qualquer entidade pública que exerça atividades económicas de natureza industrial ou comercial que consista em fornecer bens ou prestar serviços no mercado e que esteja sujeita, na qualidade de empresa pública, aos requisitos de transparência previstos na Diretiva 2006/111/CE da Comissão, de 16 de novembro de 2006, relativa à transparência das relações financeiras entre os Estados-Membros e as empresas públicas, bem como à transparência financeira relativamente a certas empresas [(JO 2006, L 318, p. 17)];

b) Às entidades públicas prestadoras de cuidados de saúde que estejam devidamente reconhecidas para esse fim.

Se um Estado-Membro decidir prorrogar os prazos nos termos do presente número, envia um relatório sobre essa prorrogação à Comissão até 16 de março de 2018.

[...]

5. Os Estados-Membros asseguram que o prazo máximo de duração do processo de aceitação ou verificação referido na subalínea iv) da alínea a) do n.º 3 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 e nos cadernos de encargos e desde que tal não constitua um abuso manifesto face ao credor na aceção do artigo 7.º

6. Os Estados-Membros asseguram que o prazo de pagamento fixado no contrato não exceda os prazos 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, não excedendo, em caso algum, 60 dias de calendário.»

7 O artigo 6.º da Diretiva 2011/7, sob a epígrafe «Indemnização pelos custos suportados com a cobrança da dívida», dispõe:

«1. Os Estados-Membros asseguram que, caso se vençam juros de mora em transações comerciais nos termos dos artigos 3.º ou 4.º, o credor tenha direito a receber do devedor, no mínimo, um montante fixo de 40 [euros].

2. Os Estados-Membros asseguram que o montante fixo referido no n.º 1 é devido sem necessidade de interpelação, enquanto indemnização pelos custos de cobrança da dívida do credor.

3. O credor, para além do montante fixo previsto no n.º 1, tem o direito de exigir uma indemnização razoável do devedor pelos custos suportados com a cobrança da dívida que excedam esse montante fixo e sofridos devido ao atraso de pagamento do devedor. A indemnização pode incluir despesas, nomeadamente, com o recurso aos serviços de um advogado ou com a contratação de uma agência de cobrança de dívidas.»

- 8 O artigo 7.º desta diretiva, sob a epígrafe «Cláusulas contratuais e práticas abusivas», enuncia, nos seus n.ºs 1 a 3:

«1. [...]

Com vista a determinar se uma cláusula contratual ou prática é manifestamente abusiva para o credor, na aceção do primeiro parágrafo, são ponderadas todas as circunstâncias do caso, incluindo:

[...]

- c) O facto de o devedor ter uma eventual razão objetiva para não respeitar [...] o montante fixo a que se refere o n.º 1 do artigo 6.º

[...]

3. Para efeitos do n.º 1, uma cláusula contratual ou prática que exclua a indemnização por custos suportados com a cobrança da dívida, tal como referido no artigo 6.º, é considerada manifestamente abusiva.»

Diretiva 2006/112/CE

- 9 O artigo 220.º da Diretiva 2006/112/CE do Conselho, de 28 de novembro de 2006, relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado (JO 2006, L 347, p. 1), prevê:

«Os sujeitos passivos devem assegurar que seja emitida uma fatura, por eles próprios, pelos adquirentes ou destinatários ou, em seu nome e por sua conta, por terceiros, nos seguintes casos:

- a) Relativamente às entregas de bens ou às prestações de serviços que efetuem a outros sujeitos passivos ou a pessoas coletivas que não sejam sujeitos passivos;

[...]»

- 10 O artigo 226.º desta diretiva tem a seguinte redação:

«Sem prejuízo das disposições específicas previstas na presente diretiva, as únicas menções que devem obrigatoriamente figurar, para efeitos do [imposto sobre o valor acrescentado (IVA)], nas faturas emitidas em aplicação do disposto nos artigos 220.º e 221.º são as seguintes:

[...]

10) O montante do IVA a pagar, salvo em caso de aplicação de um regime especial para o qual a presente diretiva exclua esse tipo de menção;

[...]]»

Direito espanhol

- 11 O artigo 8.º, n.º 1, 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 aprova Medidas de Luta contra os Atrasos de Pagamento nas Transações Comerciais), de 29 de dezembro de 2004 (BOE n.º 314, de 30 de dezembro de 2004, p. 42334), na versão aplicável ao litígio no processo principal (a seguir «Lei n.º 3/2004»), dispõe:

«Em caso de atraso de pagamento por parte do devedor, o credor tem o direito de receber do devedor um montante fixo de 40 euros, que é acrescentado à dívida principal em qualquer caso e sem necessidade de interpelação expressa.

O credor tem também o direito de exigir uma indemnização do devedor pelos custos suportados com a cobrança da dívida e devidamente comprovados, sofridos devido ao atraso de pagamento do devedor, que excedam o montante referido no parágrafo anterior.»

- 12 O artigo 198.º, n.º 4, da 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 9/2017 dos Contratos do Setor Público, que transpõe para o ordenamento jurídico espanhol 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, a seguir «Lei 9/2017»), prevê:

«A Administração é obrigada a pagar o preço no prazo de trinta dias a contar da data de aceitação dos mapas de adiantamento ou dos documentos comprovativos da conformidade com o contrato dos bens entregues ou dos serviços prestados, sem prejuízo do disposto no artigo 210.º, n.º 4, e em caso de atraso, deverá pagar ao contratante, no termo do referido prazo de 30 dias, os juros de mora e a indemnização pelos custos suportados com a cobrança do montante devido, nos termos previstos na Lei n.º 3/2004 [...]. Para que os juros comecem a correr, o contratante deve ter cumprido a obrigação de apresentar a fatura no respetivo registo administrativo, nos termos estabelecidos pela regulamentação em vigor relativa à faturação eletrónica, em tempo e na forma devida, no prazo de 30 dias a contar da data da entrega efetiva dos bens ou da prestação do serviço.

[...]]»

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

- 13 A BFF, sociedade de direito espanhol que opera no setor da cobrança de dívidas, adquiriu a 21 empresas créditos relativos ao não pagamento de faturas pelo fornecimento de bens e pela prestação de serviços, entre 2014 e 2017, a centros médicos ligados à Administração Regional.
- 14 Em 31 de maio de 2019, a BFF exigiu a esta administração o pagamento de quantias correspondentes ao montante principal, acrescido de juros de mora, bem como de um montante de 40 euros, a título de despesas de cobrança, para cada uma das faturas não pagas, em conformidade com o artigo 8.º da Lei n.º 3/2004.

- 15 Uma vez que a referida administração não respondeu a essa reclamação, a BfF intentou, em primeiro lugar, um recurso administrativo perante a Administração Regional e, posteriormente, uma ação judicial no Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 2 de Valladolid (Tribunal do Contencioso Administrativo n.º 2 de Valladolid, Espanha), órgão jurisdicional de reenvio, pedindo a condenação daquela administração a pagar-lhe, designadamente, um montante principal de 51 610,67 euros, acrescido de juros de mora, um montante de 40 euros, a título de despesas de cobrança, para cada uma das faturas não pagas, e um montante de 43 626,79 euros, a título de juros legais.
- 16 Antes de mais, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se sobre a interpretação do artigo 6.º da Diretiva 2011/7 para determinar, quando é apresentada uma reclamação que engloba um conjunto de faturas não pagas na data de vencimento, se o montante fixo de 40 euros previsto nesta disposição deve ser pago por cada fatura ou por cada reclamação.
- 17 Em seguida, esse órgão jurisdicional 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 das mercadorias e dos serviços cujo fornecimento ou prestação é objeto desses contratos, seguido de 30 dias adicionais para o pagamento.
- 18 Por último, o órgão jurisdicional de reenvio considera necessário determinar se o artigo 2.º, ponto 8, da Diretiva 2011/7 permite ter em conta, para efeitos do cálculo dos juros de mora, o montante do IVA que figura na fatura não paga no vencimento pelo devedor, incluindo quando ocorre esse atraso, o credor sujeito passivo ainda não pagou esse montante à Administração Tributária.
- 19 Nessas circunstâncias, o Juzgado de lo 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 2011/7] 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], [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 [adicionais] para o pagamento, [à luz do] [considerando 23] da Diretiva 2011/7 [...]?
- 3) Como deve ser interpretado o artigo 2.º da diretiva? A interpretação da 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?»

Quanto às questões prejudiciais

Observações preliminares

- 20 A título preliminar, importa determinar se uma situação em que uma sociedade de cobrança de dívidas, após a re aquisição de créditos não pagos na data do vencimento por uma entidade pública às empresas cedentes, reclama a essas entidades, por via judicial, o pagamento desses créditos, cabe no âmbito de aplicação material da Diretiva 2011/7.
- 21 A este respeito, há que recordar, por um lado, que a Diretiva 2011/7, nos termos do seu artigo 1.º, n.º 2, se aplica a todos os pagamentos efetuados como remuneração de «transações comerciais» e, por outro, que este conceito é definido de modo muito amplo no artigo 2.º, ponto 1, desta diretiva 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».
- 22 Para poder ser qualificada de transação comercial, na aceção desta última disposição, uma transação deve, assim, preencher duas condições. Esta transação deve, por um lado, ser efetuada entre empresas ou entre empresas e entidades públicas. Por outro lado, deve conduzir ao fornecimento de mercadorias ou à prestação de serviços contra remuneração (Acórdão de 13 de janeiro de 2022, *New Media Development Hotel Services*, C-327/20, EU:C:2022:23, n.º 32 e jurisprudência referida).
- 23 No caso em apreço, é pacífico que os créditos reclamados têm por objeto pagamentos não efetuados na data do vencimento pela Administração Regional, uma entidade pública, na aceção do artigo 2.º, ponto 2, da Diretiva 2011/7, em contrapartida do fornecimento de mercadorias e da prestação de serviços pelas empresas cedentes e, portanto, são relativos a «transações comerciais», na aceção do artigo 2.º, ponto 1, desta diretiva.
- 24 A cessão desses créditos e de todos os direitos que lhe estão associados a uma sociedade de cobrança de dívidas — à qual, como prevê expressamente o artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva 2011/7, um credor pode recorrer na sequência de um atraso de pagamento por parte do devedor — inscreve-se, como salientou o advogado-geral no n.º 16 das suas conclusões, no prolongamento das transações comerciais iniciais.
- 25 Por conseguinte, uma situação como a do processo principal cabe no âmbito de aplicação material da Diretiva 2011/7.

Quanto à primeira questão

- 26 Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 6.º da Diretiva 2011/7 deve ser interpretada no sentido de que o montante fixo mínimo de 40 euros, a título de indemnização do credor pelos custos de cobrança suportados na sequência de um atraso de pagamento do devedor, é devido por cada transação comercial não paga na data do vencimento e comprovada numa fatura, incluindo quando essa fatura é objeto, entre outras faturas, de uma reclamação administrativa ou judicial única, e se, nessa hipótese, o credor é obrigado a apresentar a fatura correspondente a cada transação comercial não paga.

- 27 A este respeito, importa recordar, em primeiro lugar, que o artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2011/7 impõe aos Estados-Membros que assegurem que, caso se vençam juros de mora em transações comerciais, o credor tem o direito de receber do devedor, no mínimo, um montante fixo de 40 euros, a título de indemnização pelos custos de cobrança da dívida. Além disso, o n.º 2 deste artigo 6.º impõe aos Estados-Membros que assegurem que esse montante fixo mínimo seja devido automaticamente, mesmo na falta de interpelação ao devedor, e que o referido montante vise indemnizar o credor pelos custos de cobrança da dívida. Além disso, o n.º 3 do referido artigo 6.º reconhece ao credor o direito de exigir ao devedor, além do montante fixo mínimo de 40 euros, uma indemnização razoável por todos os outros custos suportados com a cobrança da dívida que excedam o referido montante fixo e sofridos devido a um atraso de pagamento do devedor.
- 28 O conceito de «atraso de pagamento» previsto no artigo 6.º, n.ºs 1 e 3, da Diretiva 2011/7, enquanto fundamento do direito não só aos juros, mas também a um montante fixo mínimo de 40 euros, é definido no artigo 2.º, ponto 4, desta diretiva como qualquer falta de pagamento dentro do prazo contratual ou legal. Ora, uma vez que esta diretiva abrange, em conformidade com o seu artigo 1.º, n.º 2, «todos os pagamentos efetuados como remuneração de transações comerciais», este conceito de «atraso de pagamento» é aplicável, como salientou o advogado-geral no n.º 28 das suas conclusões, a cada transação comercial considerada individualmente.
- 29 A Diretiva 2011/7 estabelece, assim, um nexo entre o montante fixo mínimo previsto no artigo 6.º, n.º 1, e cada transação comercial não remunerada na data de vencimento, normalmente comprovada numa fatura ou aviso equivalente de pagamento. Com efeito, como enuncia o considerando 18 dessa diretiva, as faturas constituem avisos de pagamento e são documentos importantes na cadeia de valor das transações comerciais, nomeadamente para determinar os prazos de pagamento.
- 30 Em segundo lugar, importa sublinhar que o artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2011/7 define as condições de exigibilidade do montante fixo mínimo de 40 euros, remetendo, no que respeita às transações comerciais entre empresas e entidades públicas, para as condições de exigibilidade dos juros de mora, definidos no artigo 4.º desta diretiva.
- 31 Nos termos deste artigo 4.º, n.º 1, os Estados-Membros asseguram que, nessas transações comerciais, um credor que tenha cumprido as suas obrigações e que não tenha recebido o montante devido na data de vencimento, tem direito, no termo do prazo fixado nos n.ºs 3, 4 e 6 do referido artigo, a juros de mora legais, sem necessidade de interpelação, salvo se o atraso não for imputável ao devedor (Acórdão de 16 de fevereiro de 2017, IOS Finance EFC, C-555/14, EU:C:2017:121, n.º 27).
- 32 Decorre desses elementos, por um lado, que o direito de reclamar juros legais pelo atraso de pagamento e o direito ao montante fixo mínimo previsto no artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2011/7 têm origem num «atraso de pagamento», nos termos do artigo 2.º, ponto 4, da referida diretiva e estão, portanto, ligados a «transações comerciais» consideradas individualmente. Por outro lado, estes juros legais, tal como o montante fixo, tornam-se exigíveis automaticamente no termo do prazo de pagamento previsto nos n.ºs 3, 4 e 6 do mesmo artigo 4.º da Diretiva 2011/7, desde que estejam preenchidas as condições previstas no n.º 1 do mesmo artigo. O considerando 17 desta diretiva precisa, a esse respeito, que «[o] pagamento do devedor deverá ser considerado como

feito fora do prazo, para efeitos do direito a cobrar juros de mora, caso o credor não tenha a soma devida à sua disposição na data de vencimento fixada, desde que tenha cumprido as suas obrigações contratuais e legais».

- 33 Ora, nada no texto do artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva 2011/7 indica que a escolha do credor de apresentar a um mesmo devedor uma única reclamação que engloba várias faturas não pagas na data de vencimento é suscetível de alterar os requisitos de exigibilidade de juros de mora legais pelo atraso de pagamento previstos nessa disposição, ou os requisitos de exigibilidade do montante fixo mínimo de 40 euros previsto no artigo 6.º, n.º 1, dessa diretiva. Pelo contrário, o facto de esses juros legais e esse montante fixo serem automaticamente exigíveis, «sem necessidade de interpelação», pressupõe que as escolhas do credor quanto às modalidades de cobrança dos créditos não pagos são irrelevantes para efeitos da exigibilidade tanto dos referidos juros legais como do referido montante fixo.
- 34 Por conseguinte, resulta de uma interpretação literal e sistemática desta disposição que o montante fixo mínimo de 40 euros, a título de indemnização pelos custos suportados com a cobrança da dívida, é devido ao credor que cumpriu as suas obrigações, por cada pagamento não efetuado na data de vencimento da remuneração e uma transação comercial, expressa numa fatura ou num pedido equivalente de pagamento, salvo se o atraso não for imputável ao devedor.
- 35 Em terceiro lugar, esta interpretação do artigo 6.º da Diretiva 2011/7 é confirmada pela sua finalidade. Nos termos do seu artigo 1.º, n.º 1, lido à luz do seu considerando 3, esta diretiva visa combater os atrasos de pagamento nas transações comerciais, devido aos efeitos negativos desses atrasos na liquidez das empresas, bem como na sua competitividade e viabilidade.
- 36 Assim, a Diretiva 2011/7 visa não só desincentivar os atrasos de pagamento, evitando que se tornem financeiramente aliciantes para os devedores, visto serem baixas ou inexistentes as taxas de juro que se aplicam aos atrasos de pagamento nessa situação, como também a proteção efetiva do credor contra esses atrasos, assegurando-lhe uma indemnização que compense do modo mais completo possível os custos suportados com a cobrança do crédito (v., neste sentido, Acórdão de 13 de setembro de 2018, Česká pojišťovna, C-287/17, EU:C:2018:707, n.ºs 25 e 26, bem como jurisprudência referida). O considerando 19 da referida diretiva enuncia que os custos suportados com a cobrança da dívida deverão também incluir a cobrança dos custos administrativos e a indemnização pelos custos internos decorrentes de atrasos de pagamento e que a indemnização sob a forma de um montante fixo deverá ter por objetivo limitar os custos administrativos e internos ligados à cobrança da dívida.
- 37 Nesta perspetiva, a apresentação de uma reclamação de pagamento único que abranja várias transações comerciais não remuneradas na data do vencimento, devidamente comprovadas por faturas ou pedidos de pagamento equivalentes, não pode ter por efeito reduzir o montante fixo mínimo devido a título de indemnização pelos custos suportados com a cobrança de cada atraso de pagamento. Semelhante redução equivaleria, desde logo, a privar de efeito útil o artigo 6.º da referida diretiva, cujo objetivo é, como foi sublinhado no número anterior, não só desincentivar esses atrasos de pagamento mas também indemnizar «o credor pelos custos de cobrança da dívida», custos que tendem a aumentar na proporção do número de pagamentos e de montantes que o devedor não paga na data de vencimento. Tal redução equivaleria, além disso, a conceder ao devedor uma derrogação ao direito ao montante fixo previsto no artigo 6.º, n.º 1, da referida diretiva, sem nenhuma «razão objetiva» para tal, em violação do artigo 7.º, n.º 1, segundo parágrafo, alínea c), da mesma diretiva. Por último, esta redução equivaleria a dispensar o

devedor de uma parte do encargo financeiro decorrente da sua obrigação de pagar, a título de cada fatura não paga na data de vencimento, o montante fixo de 40 euros, previsto no referido artigo 6.º, n.º 1.

- 38 Esta interpretação não é posta em causa pelo argumento do Governo espanhol segundo o qual, uma vez que a indemnização prevista no artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva 2011/7 deve ser «razoável», o credor não pode invocar este artigo para reclamar um montante fixo mínimo de 40 euros por cada fatura incluída numa reclamação única, uma vez que isso equivaleria a conceder-lhe uma indemnização repetida e excessiva dos custos associados a essa reclamação.
- 39 Com efeito, o direito a uma indemnização «razoável», previsto no artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva 2011/7, «para todos os outros custos suportados com a cobrança da dívida que excedam o montante fixo e em consequência de um atraso de pagamento do devedor», diz respeito aos custos suportados com a cobrança da dívida, sejam eles quais forem, que excedam o montante de 40 euros a que o credor tem direito, de modo automático, por força do artigo 6.º, n.º 1, desta diretiva, quando sejam exigíveis juros de mora por uma transação comercial, em conformidade com o artigo 3.º ou com o artigo 4.º da referida diretiva. Tal indemnização não pode, portanto, cobrir a parte desses custos já abrangida pelo montante fixo mínimo de 40 euros nem custos que, tendo em conta todas as circunstâncias do caso concreto, se afigurem excessivos (v, neste sentido, Acórdão de 13 de setembro de 2018, Česká pojišťovna, C-287/17, EU:C:2018:707, n.ºs 22 e 30).
- 40 Assim, o artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva 2011/7 não pode ser invocado para limitar o direito do credor a receber o pagamento do montante fixo previsto no artigo 6.º, n.º 1, desta diretiva. Em contrapartida, é possível tomar em consideração, dentro dos limites fixados no número anterior, o facto de as remunerações por transações comerciais que esse devedor não lhe pagou na data de vencimento terem dado lugar a uma reclamação única, a fim de apreciar o carácter razoável da indemnização dos outros custos suportados com a cobrança da dívida devido ao atraso de pagamento do devedor.
- 41 Nessas circunstâncias, a interpretação do artigo 6.º da Diretiva 2011/7 no sentido de que o montante fixo mínimo é devido por cada transação comercial não remunerada na data de vencimento, comprovada numa fatura, quando esta é apresentada conjuntamente com outras faturas numa reclamação administrativa ou judicial única, não equivale a impor uma penalidade ao devedor. Essa reclamação deve, no entanto, permitir estabelecer a correspondência entre cada uma das faturas que engloba e as transações comerciais não remuneradas em causa.
- 42 Com base no que precede, cabe responder à primeira questão que o artigo 6.º da Diretiva 2011/7 deve ser interpretado no sentido de que o montante fixo mínimo de 40 euros, a título de indemnização do credor pelos custos de cobrança suportados na sequência de um atraso de pagamento do devedor, é devido por cada transação comercial não remunerada na data de vencimento, comprovada numa fatura, incluindo quando essa fatura é apresentada conjuntamente com outras faturas numa reclamação administrativa ou judicial única.

Quanto à segunda questão

- 43 Uma vez que, no âmbito do processo previsto no artigo 267.º TFUE, o Tribunal de Justiça não é competente para interpretar as disposições legislativas ou regulamentares nacionais (v., neste sentido, Acórdão de 11 de junho de 2020, Prokuratura Rejonowa w Słupsku, C-634/18, EU:C:2020:455, n.º 18 e jurisprudência referida), deve compreender-se a segunda questão no sentido de que pretende, em substância, determinar se o artigo 4.º, n.ºs 3 a 6, da Diretiva 2011/7

deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma regulamentação nacional que prevê, genericamente, para todas as transações comerciais entre empresas e entidades públicas, um prazo de pagamento com a duração máxima de 60 dias de calendário composto de um prazo inicial de 30 dias para o processo de aceitação e de verificação da conformidade dos bens ou serviços prestados com o contrato, seguido de um prazo adicional de 30 dias para o pagamento do preço acordado.

- 44 A este respeito, importa recordar, em primeiro lugar, que o artigo 4.º, n.º 3, alínea a), da Diretiva 2011/7 impõe aos Estados-Membros que assegurem, nas transações comerciais em que o devedor é uma entidade pública, que o prazo de pagamento não exceda 30 dias de calendário calculados a contar da ocorrência das circunstâncias factuais enumeradas, nomeadamente, no ponto iv).
- 45 Em segundo lugar, nos termos do artigo 4.º, n.º 3, alínea a), iv), da Diretiva 2011/7, «caso na lei ou no contrato esteja previsto um processo de aceitação ou de verificação, mediante o qual deva ser determinada a conformidade dos bens ou do serviço em relação ao contrato, e se o devedor receber a fatura ou o pedido equivalente de pagamento mais cedo ou na data dessa aceitação ou verificação», o prazo de pagamento máximo de 30 dias de calendário é calculado a partir da data da referida aceitação ou verificação.
- 46 O artigo 4.º, n.º 5, da Diretiva 2011/7, lido em conjugação com o seu considerando 26, impõe aos Estados-Membros que assegurem que o prazo máximo de duração do processo de aceitação ou verificação referido no n.º 3, alínea a), iv), do mesmo artigo não exceda 30 dias de calendário a contar da data de receção dos bens ou da prestação dos serviços, salvo disposição expressa em contrário no contrato e nos cadernos de encargos e desde que tal não constitua um abuso manifesto face ao credor, na aceção do artigo 7.º da Diretiva 2011/7.
- 47 Resulta, assim, dessas disposições conjugadas que, por um lado, a Diretiva 2011/7 não concebe o processo de aceitação ou de verificação como inerente às transações comerciais entre as entidades públicas e as empresas. Por outro lado, quando esse processo «[esteja previsto] na lei ou no contrato» o prazo máximo é de 30 dias de calendário, o qual só pode ser excedido, a título excecional, nas condições previstas no artigo 4.º, n.º 5, dessa diretiva.
- 48 Em terceiro lugar, resulta do artigo 4.º, n.º 6, da Diretiva 2011/7, lido à luz do seu considerando 23, que, para que o prazo geral de pagamento de 30 dias possa ser prorrogado, essa prorrogação deve ser expressamente estipulada no contrato e objetivamente justificada pela natureza particular ou pelas características desse contrato. Um prazo assim prorrogado não pode, em caso algum, exceder 60 dias de calendário.
- 49 Além disso, quando uma entidade pública exerce atividades económicas de carácter industrial ou comercial que consistem em fornecer bens ou prestar serviços, ou presta cuidados de saúde, os Estados-Membros têm a faculdade, em conformidade com o artigo 4.º, n.º 4, primeiro parágrafo, alíneas a) e b), dessa diretiva, de prorrogar o prazo de pagamento até um máximo de 60 dias de calendário.
- 50 Como realçou o advogado-geral no n.º 47 das suas conclusões, resulta do artigo 4.º, n.ºs 3 a 6, da Diretiva 2011/7 que a aplicação, às transações comerciais entre as empresas e as entidades públicas, de um prazo de pagamento superior a 30 dias de calendário, até um máximo de 60 dias de calendário, é excecional e deve ser limitada a algumas hipóteses bem definidas, entre as quais

em particular as expressamente previstas no artigo 4.º, n.º 4, primeiro parágrafo, alíneas a) e b) [v., neste sentido, Acórdão de 28 de janeiro de 2020, Comissão/Itália (Diretiva luta contra os atrasos de pagamento), C-122/18, EU:C:2020:41, n.º 44].

- 51 Esta interpretação literal e sistemática do artigo 4.º da Diretiva 2011/7 é confirmada pelos objetivos prosseguidos por esta diretiva, nomeadamente o de impor aos Estados-Membros obrigações reforçadas para as entidades públicas no que respeita às suas transações com as empresas. Com efeito, como resulta da leitura conjugada dos considerandos 3, 9 e 23 da Diretiva 2011/7, essas 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 atrativas do que estas e dependem menos de relações comerciais estáveis para a consecução dos seus objetivos do que as empresas. Por outro lado, longos prazos de pagamento em benefício dessas entidades, à semelhança dos atrasos de pagamento, acarretam custos injustificados para essas empresas, agravando os seus condicionalismos em matéria de liquidez e tornando mais complexa a sua gestão financeira, além de prejudicarem igualmente a sua competitividade e a sua rentabilidade, uma vez que as empresas necessitam de recorrer a financiamento externo devido aos referidos atrasos de pagamento [v., neste sentido, Acórdão de 28 de janeiro de 2020, Comissão/Itália (Diretiva luta contra os atrasos de pagamento), C-122/18, EU:C:2020:41, n.ºs 46 e 47].
- 52 À luz destes elementos, o artigo 4.º da Diretiva 2011/7 deve ser interpretado no sentido de que a fixação, por um Estado-Membro, de um prazo de pagamento de uma duração máxima de 60 dias de calendário em transações entre empresas e entidades públicas só é permitida nas condições e nos limites impostos por este artigo, enunciados nos n.ºs 47 a 49 do presente acórdão.
- 53 Tendo em conta o que precede, há que responder à segunda questão que o artigo 4.º, n.ºs 3 a 6, da Diretiva 2011/7 deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma regulamentação nacional que prevê, genericamente, para todas as transações comerciais entre empresas e entidades públicas, um prazo de pagamento com a duração máxima de 60 dias de calendário, incluindo quando esse prazo é composto por um prazo inicial de 30 dias para um processo de aceitação ou verificação da conformidade dos bens ou dos serviços prestados com o contrato, seguido de um prazo adicional de 30 dias para o pagamento do preço acordado.

Quanto à terceira questão

- 54 Com a sua terceira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 2.º, ponto 8, da Diretiva 2011/7 deve ser interpretado no sentido de que o facto de se ter em conta, a título do «montante devido» definido nessa disposição, o montante do IVA que consta da fatura ou aviso equivalente de pagamento, depende da questão de saber se, na data em que ocorre o atraso de pagamento, o credor sujeito passivo já pagou esse montante à Autoridade Tributária.
- 55 A este respeito, saliento que o artigo 2.º, ponto 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 contratual ou legal, incluindo as taxas, direitos ou encargos aplicáveis que constam da fatura ou aviso equivalente de pagamento».
- 56 Quanto à interpretação literal do artigo 2.º, ponto 8, da Diretiva 2011/7, há que salientar, por um lado, que a utilização da expressão «incluindo as taxas [...] aplicáveis» implica que o conceito de «montante devido» deve necessariamente incluir o montante de IVA sobre um bem fornecido ou um serviço prestado. Por outro lado, a utilização da expressão «que constam da fatura ou aviso

equivalente de pagamento» indica que o montante do IVA é o mencionado na fatura ou aviso equivalente de pagamento, independentemente das modalidades ou do momento do pagamento do IVA pelo sujeito passivo à Autoridade Tributária.

- 57 Daqui resulta que o conceito de «montante devido» não faz distinção em função da data em que o sujeito passivo cumpre a sua obrigação de pagar à Autoridade Tributária o montante do IVA correspondente ao bem fornecido ou ao serviço prestado, ou em função das modalidades do pagamento desse montante à Autoridade Tributária.
- 58 Esta interpretação é corroborada pelo artigo 220.º da Diretiva 2006/112, que disciplina a emissão das faturas e impõe aos sujeitos passivos que assegurem que seja emitida uma fatura para as entregas de bens ou as prestações de serviços efetuadas a outros sujeitos passivos ou a pessoas coletivas que não sejam sujeitos passivos. O artigo 226.º desta diretiva enumera as menções que devem obrigatoriamente constar das faturas emitidas, entre as quais o montante do IVA a pagar. Estas disposições impõem, assim, ao sujeito passivo que mencione o montante do IVA a pagar na fatura emitida, independentemente das modalidades ou do momento do pagamento do imposto devido à Autoridade Tributária.
- 59 Tendo em conta o que precede, há que responder à terceira questão que o artigo 2.º, ponto 8, da Diretiva 2011/7 deve ser interpretado no sentido em que a tomada em consideração, a título do «montante devido» definido nessa disposição, do montante do IVA indicado na fatura ou aviso equivalente de pagamento é independente da questão de saber se, na data em que ocorre o atraso de pagamento, o sujeito passivo já pagou esse montante à Autoridade Tributária.

Quanto às despesas

- 60 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efetuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Terceira Secção) declara:

- 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 montante fixo mínimo de 40 euros, a título de indemnização do credor pelos custos de cobrança suportados na sequência de um atraso de pagamento do devedor, é devido por cada transação comercial não remunerada na data de vencimento, comprovada numa fatura, incluindo quando essa fatura é apresentada conjuntamente com outras faturas numa reclamação administrativa ou judicial única.

- 2) O artigo 4.º, n.ºs 3 a 6, da Diretiva 2011/7**

deve ser interpretado no sentido de que:

se opõe a uma regulamentação nacional que prevê, genericamente, para todas as transações comerciais entre empresas e entidades públicas, um prazo de pagamento de uma duração máxima de 60 dias de calendário, incluindo quando esse prazo é composto por um prazo inicial de 30 dias para um processo de aceitação ou verificação da conformidade dos bens ou dos serviços prestados com o contrato, seguido de um prazo adicional de 30 dias para o pagamento do preço acordado.

3) O artigo 2.º, ponto 8, da Diretiva 2011/7

deve ser interpretado no sentido de que:

a tomada em consideração, a título do «montante devido» definido nessa disposição, do montante do imposto sobre o valor acrescentado indicado na fatura ou aviso equivalente de pagamento é independente da questão de saber se, na data em que ocorre o atraso de pagamento, o sujeito passivo já pagou esse montante à Autoridade Tributária.

Assinaturas