

Processo C-289/23 [Corván] ¹**Resumo do pedido de decisão prejudicial em aplicação do artigo 98.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça****Data de entrada:**

25 de abril de 2023

Órgão jurisdicional de reenvio:

Juzgado de lo Mercantil n.º 1 de Alicante (Tribunal de Comércio n.º 1 de Alicante, Espanha)

Data da decisão de reenvio:

25 de abril de 2023

Demandante:

Agencia Estatal de la Administración Tributaria

Demandado:

A

Objeto do processo principal

Processo de insolvência — Pedido de exoneração² do passivo restante apresentado pelo devedor insolvente (demandado no presente processo) — Oposição de um dos credores (demandante no presente processo) à concessão dessa exoneração — Fundamentos da oposição: (i) má-fé do devedor ao pedir esse

¹ O nome do presente processo é um nome fictício. Não corresponde ao nome verdadeiro de nenhuma das partes no processo.

² N. do T.: Em espanhol, o termo «exoneración» é o mesmo na lei nacional e na diretiva. Em português, a diretiva refere o termo «perdão», que pode aqui induzir em erro, pois o perdão de dívidas ou remissão é do credor e é voluntário, nomeadamente contratual. Neste processo, não há um ato voluntário de remissão ou perdão, que só pode ser do credor, mas sim um pedido ao tribunal, independente da vontade dos credores ou até contra a vontade deles. O nome dado a esta figura no direito português, nomeadamente no CIRE, é «exoneração». Sacrificando um pouco a uniformidade terminológica, parece ser preferível respeitar o termo «perdão» por referência à diretiva e «exoneração» por referência à tradução do direito espanhol para português.

benefício e (ii) alcance restrito do pedido de exoneração de dívidas quando são afetados créditos de direito público

Objeto e fundamento jurídico do pedido de decisão prejudicial

Pedido de decisão prejudicial de interpretação — Artigo 267.º TFUE — Compatibilidade de disposições nacionais com a Diretiva (UE) 2019/1023 — Artigo 23.º, n.ºs 2 e 4, da Diretiva 2019/1023 — Acesso ao direito ao perdão de dívidas — Alcance do direito ao perdão

Questões prejudiciais

1. Dúvidas relativas à interpretação do artigo 23.º, n.º 2, da Diretiva (UE) 2019/1023.

1.1. Deve o artigo 23.º, n.º 2, da Diretiva, ser interpretado no sentido de que se opõe a uma legislação nacional que impede o acesso à exoneração na aceção do artigo 487.º, n.º 1, ponto 2.º, do Texto refundido de la Ley Concursal (Texto Revisto da Lei da Insolvência, TRLC), na medida em que esse limite não se encontrava previsto na legislação anterior à transposição da diretiva que reconhecia o direito à exoneração e foi introduzido *ex novo* pelo legislador? Concretamente, pode o legislador nacional, ao transpor a diretiva, introduzir maiores limitações ao acesso ao perdão do que as previstas na legislação anterior, em especial se esse limite não corresponder a nenhuma das circunstâncias previstas no artigo 23.º, n.º 2, da Diretiva?

1.2. Em caso de resposta negativa do Tribunal de Justiça à questão anterior, deve o artigo 23.º, n.º 2, da Diretiva 2019/1023, ser interpretado no sentido de que se opõe a uma legislação nacional que impede o acesso ao perdão *quando, nos dez anos anteriores ao pedido de perdão, tenha sido aplicada uma sanção [ao devedor], mediante decisão administrativa definitiva, por infrações tributárias muito graves, respeitantes à segurança social ou à ordem social, ou quando, no mesmo prazo, tenha sido proferida uma decisão definitiva de reversão de responsabilidade, exceto se, na data da apresentação do pedido de exoneração, [o devedor] tenha respondido integralmente pela mesma* (artigo 487.º, n.º 1, ponto 2.º, TRLC), na medida em que esta causa implique a alteração do sistema de classificação dos créditos da insolvência?

1.3. Em caso de resposta negativa do Tribunal de Justiça à questão anterior, deve o artigo 23.º, n.º 2, da Diretiva, ser interpretado no sentido de que se opõe a uma legislação nacional que impede o

acesso ao perdão de dívidas na aceção do artigo 487.º, n.º 1, ponto 2.º, TRLC, *quando [...] tenha sido proferida uma decisão definitiva de reversão de responsabilidade, exceto se, na data da apresentação do pedido de exoneração, [o devedor] tenha respondido integralmente pela mesma*, na medida em que essa circunstância não é adequada para delimitar a má-fé do devedor? Para esse efeito, é relevante o facto de a insolvência não ter sido declarada culposa?

- 1.4. Em caso de resposta negativa do Tribunal de Justiça à questão anterior, deve o artigo 23.º, n.º 2, da Diretiva, ser interpretado no sentido de que se opõe a uma legislação nacional que impede o acesso à exoneração na aceção do artigo 487.º, n.º 1, ponto 2.º, TRLC, por infrações ou decisões de reversão de responsabilidade que tenham sido proferidas ou decididas nos 10 anos anteriores ao pedido de exoneração sem ter em conta a data do facto gerador da responsabilidade e o eventual atraso na adoção da decisão de reversão de responsabilidade?
 - 1.5. Em caso de resposta negativa do Tribunal de Justiça às questões anteriores, deve o artigo 23.º, n.º 2, da Diretiva, ser interpretado no sentido de que se opõe a uma legislação nacional que impede o acesso à exoneração na aceção do artigo 487.º, n.º 1, ponto 2, TRLC, na medida em que esse limite não tenha sido justificado devidamente pelo legislador nacional?
2. Dúvidas de interpretação respeitantes ao artigo 23.º, n.º 4, da Diretiva (UE) 2019/[1023].
- 2.1. Deve o artigo 23.º, n.º 4, da Diretiva ser interpretado no sentido de se opõe a uma legislação como a prevista no artigo 487.º, n.º 1, ponto 2, TRLC, que prevê causas que impedem o acesso à exoneração que não constam da lista que figura no artigo 23.º, n.º 4? Concretamente, deve-se entender que a lista de causas constante do artigo 23.º, n.º 4, é uma lista de *numerus clausus* ou, pelo contrário, é uma lista de *numerus apertus*?
 - 2.2. Caso a lista seja de *numerus apertus* e o legislador nacional possa prever exceções diferentes das previstas na Diretiva, o artigo 23.º, n.º 4, da Diretiva opõe-se a uma legislação nacional que prevê uma regra geral de não perdão de créditos de direito público, exceto em circunstâncias e montantes muito limitados, independentemente da natureza e das circunstâncias das dívidas concretas de direito público? Em especial, no âmbito do presente processo, é relevante o facto de a legislação anterior, tal como tinha sido interpretada pela jurisprudência do Tribunal Supremo (Supremo Tribunal, Espanha), permitir alguma exoneração do

crédito público e de a legislação de transposição ter limitado o alcance do perdão?

- 2.3. Em caso de resposta negativa do Tribunal de Justiça à questão anterior, deve-se considerar que o artigo 23.º, n.º 4, da Diretiva, se opõe a uma legislação nacional como a que figura no artigo 489.º, n.º 1, ponto 5.º, TRLC, que prevê uma regra geral de exclusão da exoneração de créditos públicos (salvo algumas exceções objeto da questão prejudicial seguinte), na medida em que concede um tratamento privilegiado aos credores públicos relativamente aos outros credores?
- 2.4. Em especial, e no que respeita à questão anterior, é relevante o facto de a legislação prever alguma exoneração dos créditos públicos, mas apenas para determinadas dívidas e dentro de limites específicos que não estão relacionados com o montante real da dívida?
- 2.5. Por último, deve o artigo 23.º, n.º 4, da Diretiva (UE) 2019/[1023], ser interpretado no sentido de que se opõe a uma norma como a prevista no artigo 489.º, n.º 1, ponto 5, TRLC, na medida em que a [exceção à] exoneração é justificada pela *especial importância do [...] pagamento [de certas dívidas] para uma sociedade justa e solidária, baseada no Estado de Direito* e que a mesma se refere, em geral, ao crédito público sem ter em consideração a natureza concreta do crédito? Em especial, é relevante, para esse efeito, o facto de a justificação geral ser utilizada tanto para as dívidas constantes da lista do artigo 23.º, n.º 4, da Diretiva, como para circunstâncias ou dívidas que não constam dessas listas?

Disposições de direito da União invocadas

1. Normas de direito primário

- 1.1. Artigo 3.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Tratado da União Europeia
- 1.2. Artigo 26.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
- 1.3. Artigos 15.º (Liberdade profissional e direito de trabalhar), 16.º (Liberdade de empresa) e 47.º (Direito à ação e a um tribunal imparcial) da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia

2. Normas de direito derivado.

- 2.1. Artigo 21.º, n.º 1, e artigo 23.º, n.ºs 2 e 4, da Diretiva (UE) 2019/1023 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de junho de 2019, sobre

os regimes de reestruturação preventiva, o perdão de dívidas e as inibições, e sobre as medidas destinadas a aumentar a eficiência dos processos relativos à reestruturação, à insolvência e ao perdão de dívidas, e que altera a Diretiva (UE) 2017/1132 (Diretiva sobre reestruturação e insolvência)

3. Jurisprudência

- 3.1. Acórdão do Tribunal de Justiça (Sétima Secção) de 16 de março de 2017, Agenzia delle Entrate contra Marco Identi, C-493/15 (EU:C:2017:219)

Disposições de direito nacional invocadas

4. Normas de direito nacional

- 4.1. Exposição de Motivos da Ley 16/2022, de 5 de septiembre, de reforma del texto refundido de la Ley Concursal [Lei n.º 16/2022, de 5 de setembro, que aprova a reforma do texto consolidado da Lei da Insolvência] [esta lei transpõe para o direito espanhol a Diretiva (UE) 2019/1023].
- 4.2. Artigo 487.º, n.ºs 1 (pontos 1.º a 6.º) e 2; artigo 489.º, n.ºs 1 (pontos 1.º a 8.º) e 3, e artigo 493.º, n.ºs 1 (ponto 3.º) e 2 do Real Decreto-Legislativo 1/2020, de 5 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Concursal, en su versión modificada por la Ley 16/2022, de 5 de septiembre [Real Decreto Legislativo n.º 1/2020, de 5 de maio, que aprova o texto consolidado da Lei da Insolvência, conforme alterado pela Lei n.º 16/2022, de 5 de setembro].
- 4.3. Artigo 43.º, n.º 1, alínea a), da Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria [Lei n.º 58/2003, de 17 de dezembro, Lei Geral Tributária].
- 4.4. Artigo 7.º, n.º 1, do Código Civil

5. Jurisprudência nacional

- 5.1. Acórdão do Tribunal Supremo (Supremo Tribunal, Espanha), Pleno de Sala de lo Civil (Pleno da Secção Cível), Secção 991, de 2 de julho de 2019 (ES:TS:2019:2253)
- 5.2. Acórdão do Tribunal Supremo (Supremo Tribunal, Espanha), Sala de lo Civil (Secção Cível), Secção 1, de 1 de dezembro de 2022 (ES:TS:2022:4482)

- 5.3. Acórdão do Tribunal Supremo (Supremo Tribunal, Espanha), Sala de lo Civil (Secção Cível), Secção 1, de 10 de dezembro de 2020 (ES:TS:2020:4069)
- 5.4. Acórdão do Tribunal Supremo (Supremo Tribunal, Espanha), Sala de lo Contencioso (Secção do Contencioso), Secção 2, de 10 de julho de 2019 (ES:TS:2019:2694).
- 5.5. Acórdão do Tribunal Supremo (Supremo Tribunal, Espanha), Sala de lo Contencioso (Secção do Contencioso), Secção 2, de 18 de novembro de 2015 (ES:TS:2015:4973) e Acórdão do Tribunal Supremo (Supremo Tribunal, Espanha), Sala de lo Contencioso (Secção do Contencioso), Secção 2, de 09 de abril de 2015 (ES:TS:2015:1491).
- 5.6. Acórdãos de diversas Audiencias Provinciales (Audiências Provinciais, Espanha) (proferidos em diferentes datas).

Apresentação sucinta dos factos e do processo principal

- 1 Em 7 de julho de 2022, o devedor, A. (demandado no presente processo), apresentou um pedido de declaração de insolvência. Previamente, o devedor tinha tentado obter um acordo extrajudicial de reembolso. À data do pedido de insolvência, o devedor declarava dívidas no montante de 537 787,69 euros.
- 2 Em 26 de julho de 2022, o órgão jurisdicional de reenvio proferiu um despacho que declarou a insolvência e a sua conclusão por insuficiência da massa insolvente.
- 3 Em 28 de setembro de 2022, o devedor requereu a exoneração do passivo restante, pedindo a exoneração total do passivo que não pôde ser pago no processo de insolvência.
- 4 Em 14 de outubro de 2022, a Abogacía del Estado em representação da Agencia Estatal de la Administración Tributaria ([Agência Nacional da Administração Tributária]; A.E.A.T. ou Agência Tributária), demandante no presente processo, deduziu oposição à exoneração do passivo restante devido à existência de diversos créditos de direito público. Concretamente, a Agência Tributária comunica que, além dos créditos declarados, A. tem dívidas respeitantes a créditos públicos no montante de 127 170,56 euros. Dos 127 170,56 euros, 36 108,97 euros são declarados créditos privilegiados, 36 108,97 euros como créditos comuns e 75 952,50 euros como créditos subordinados. Simultaneamente, a Agência Tributária afirma que, dos 127 170,56 euros, 114 408,09 euros dizem respeito a uma decisão definitiva de reversão de responsabilidade, de 13 de janeiro de 2017, que, por conseguinte, foi adotada nos 10 anos anteriores ao pedido de exoneração. O devedor tem também outras dívidas de direito público não suscetíveis de exoneração, em conformidade com a regra geral de exclusão da exoneração

prevista na legislação relativa à insolvência, na versão resultante da transposição da Diretiva (UE) 2019/1023 pela Lei n.º 16/2022, de 5 de setembro.

- 5 O órgão jurisdicional de reenvio admitiu a oposição da Agência Tributária em 19 de outubro de 2022.
- 6 Em 3 de novembro de 2022, o devedor insolvente contestou o pedido apresentado pela Agência Tributária.

Argumentos essenciais das partes no processo principal

- 7 A Agência Tributária pede ao órgão jurisdicional de reenvio (1.º pedido) que recuse ao devedor insolvente, A., o acesso à exoneração pedida, na medida em que existe uma decisão definitiva de reversão de responsabilidade tributária proferida contra este em 13 de janeiro de 2017, ou seja, nos 10 anos anteriores ao pedido de exoneração, do que se deduz que o devedor não agiu de boa-fé ao pedir a exoneração. A decisão definitiva de extensão de responsabilidade proferida contra A. tem a sua origem nos seguintes factos: no passado, A. foi gerente de uma sociedade comercial denominada INVERSIONES MONIKAPITAL S.L.; durante o período em que A. foi gerente da sociedade comercial, a sociedade não apresentou (concretamente em 2010) certas declarações de Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA) que era obrigado a apresentar; dois anos mais tarde (em 2012), a Agência Tributária notificou a INVERSIONES MONIKAPITAL S.L. de uma liquidação tributária para que esta sociedade pagasse as suas dívidas à Agência Tributária. Desta liquidação tributária não foi interposto recurso; cinco anos mais tarde, ou seja, em 13 de janeiro de 2017, nos termos do artigo 43.º, n.º 1, alínea a), da Lei n.º 58/2003, de 17 de dezembro, Lei Geral Tributária, a Agência Tributária proferiu uma decisão de reversão de responsabilidade tributária contra A., na sua qualidade de responsável subsidiário pelas dívidas e pelas sanções fiscais da sociedade de que tinha sido gerente; essa responsabilidade ascende a 114 408,09 euros; segundo a Agência Tributária, a decisão de reversão de responsabilidade tributária é definitiva e, por conseguinte, impede o acesso à exoneração.
- 8 Simultaneamente (2.º pedido), a Agência Tributária pede que outras dívidas de direito público que recaem sobre A. (como sanções respeitantes a infrações rodoviárias) sejam declaradas não suscetíveis de exoneração, exceto quando aplicáveis os limites previstos no artigo 489.º, n.º 1, ponto 5, da TRLC.
- 9 Esses pedidos são apresentados ao abrigo do artigo 487.º, n.º 1, ponto 2, da TRLC (limites ao acesso ao perdão por falta de boa-fé do devedor) e do artigo 489.º, n.º 1, ponto 5, da TRLC (limites ao alcance da exoneração), conforme alterada pela Lei n.º 16/2022, de 5 de setembro, que aprova a reforma do texto revisto da Lei da Insolvência, que é a legislação pela qual Espanha transpõe a Diretiva (UE) 2019/1023 para o seu ordenamento jurídico interno.

- 10 O devedor insolvente contesta os pedidos da Agência Tributária. A título geral e com base na Diretiva (UE) 2019/1023 defende: (i) que essa diretiva tem por objetivo o perdão total da dívida; (ii) que a diretiva nada diz, em especial, sobre os créditos de direito público, antes insiste no facto de os Estados-Membros deverem dispor de sistemas que favoreçam o perdão total, sem distinguir os tipos de credores; (iii) que, admitindo a opção conferida aos Estados-Membros, nos termos do artigo 23.º, n.º 2, da Diretiva, de limitação do perdão relativamente a determinadas dívidas, essa possibilidade de limitação é regulamentada de modo muito pormenorizado e como *numerus clausus* (sendo que as dívidas de direito público não constam na lista de eventuais limitações, ao contrário, por exemplo, das dívidas respeitantes a obrigações de alimentos); e, iv) por último, que a proteção que a lei espanhola confere aos créditos de direito público contraria o objetivo previsto pela própria regulamentação da União Europeia.

Apresentação sucinta da fundamentação do pedido de decisão prejudicial

PRIMEIRO.- Contexto geral do pedido de decisão prejudicial. Evolução da regulamentação espanhola do direito à exoneração total do passivo restante. Semelhanças e diferenças entre as questões prejudiciais do presente processo e as dos processos C-687/22 e C-111/23

- 11 Como contexto geral do presente pedido de decisão prejudicial, o órgão jurisdicional de reenvio sublinha que, à luz da Diretiva (UE) 2019/1023, o presente processo suscita sérias dúvidas quanto à compatibilidade da legislação nacional que transpõe essa diretiva para o ordenamento espanhol com a própria Diretiva. Por conseguinte, são submetidas ao Tribunal de Justiça da União Europeia diversas questões prejudiciais que o órgão jurisdicional de reenvio engloba em dois grupos:
- a. Questões prejudiciais relativas ao acesso ao direito ao perdão total da dívida, no que respeita à correta interpretação do artigo 23.º, n.º 2, da Diretiva (UE) 2019/1023.
 - b. Questões prejudiciais relativas ao alcance do perdão total da dívida, no que respeita à correta interpretação do artigo 23.º, n.º 4, da Diretiva (UE) 2019/1023.
- 12 E, em ambos os casos, o fio condutor é o mesmo: a regulamentação do crédito público (ou dos créditos de direito público) que o legislador espanhol introduziu no Real Decreto Legislativo n.º 1/2020, de 5 de maio, através da Lei n.º 16/2022, de 5 de setembro, que aprova a reforma do texto revisto da Lei da Insolvência, que procede à transposição da Diretiva 2019/1023.
- 13 Na opinião do órgão jurisdicional de reenvio, a Lei n.º 16/2022 concedeu aos créditos de direito público uma proteção reforçada — e provavelmente incompatível com a Diretiva (UE) 2019/1023) — em dois momentos distintos:

(1.º) na transposição do artigo 23.º, n.º 2, da Diretiva (UE) 2019/1023, constante do artigo 487.º, n.º 1, ponto 2.º, TRLC, na medida em que determinados créditos de direito público servem para delimitar normativamente o conceito jurídico de boa-fé; e (2.º), na transposição do artigo 23.º, n.º 4, da Diretiva (UE) 2019/1023, constante do artigo 489.º, n.º 1, ponto 5.º, TRLC, na medida em que, a título geral, o crédito público não seria suscetível de perdão.

- 14 Em seguida, é fornecido um resumo rápido da evolução, no ordenamento espanhol, da regulamentação do direito à exoneração total do passivo restante no que respeita a dívidas de direito público. O direito à exoneração total da dívida (conhecido como «exoneração do passivo restante») foi introduzido no [...] ordenamento jurídico [espanhol] em 2013, com a alteração do artigo 178.º da Lei da Insolvência (LC 22/2003) então em vigor. O regime da exoneração sofreu desenvolvimentos adicionais em 2015 através de uma nova reforma da LC 22/2003 à qual foi acrescentado um artigo 178.º-A. A regulamentação constante desse novo artigo foi objeto de diversas interpretações judiciais. Na sua essência, a discussão incidia sobre o alcance da exoneração no respeitante aos créditos de direito público, o que, em 2019, levou o Tribunal Supremo (Supremo Tribunal, Espanha) a proferir o importante Acórdão do pleno de la Sala de lo Civil (Pleno da Secção Cível), de 2 de julho de 2019, ROJ: STS 2253/2019 — ES:TS:2019:2253. Segundo os parâmetros do direito espanhol, esse acórdão «fez jurisprudência» em sentido próprio e, por conseguinte, converteu-se em fonte do direito. Nesse acórdão, o Tribunal Supremo (Supremo Tribunal, Espanha) considerou que, no caso de a exoneração da dívida ser obtida pela via da exoneração imediata (e não pela via do plano de reembolso), uma grande parte do crédito público era suscetível de exoneração. Em 2020, o Governo introduziu, através do Real Decreto Legislativo n.º 1/2020, de 5 de maio, que aprova o Texto Revisto da Lei da Insolvência (TRLC), uma nova regulamentação do direito à exoneração de dívidas, concedendo um regime mais favorável aos créditos de direito público do que decorria do referido acórdão do Tribunal Supremo (Supremo Tribunal, Espanha). Diversos juízes e tribunais consideraram que o instrumento legislativo utilizado pelo Governo (um real decreto legislativo que só pode incidir sobre a reformulação de normas preexistentes mas não pode criar uma nova regulamentação) violava o princípio *ultra vires*, tendo decidido não aplicar esse novo regime e respeitar o regime consagrado pela jurisprudência do Tribunal Supremo (Supremo Tribunal, Espanha). Finalmente, em 2022, a Diretiva (UE) 2019/1023 foi transposta pela Lei n.º 16/2022 tendo o TRLC sido alterado para o efeito. Desta última reforma resultou, de um modo geral, uma proteção reforçada ou complementar dos créditos de direito público que, segundo o órgão jurisdicional de reenvio, pode não ser compatível com a diretiva transposta, designadamente com o artigo 23.º, n.ºs 2 e 4, da Diretiva (UE) 2019/1023.
- 15 Por outro lado, as questões prejudiciais submetidas no presente processo apresentam semelhanças e diferenças relativamente às questões submetidas nos processos C-687/22 (Agencia Estatal de la Administración Tributaria) e C-111/23 (Berta e Belarmino) reenviados pela Audiencia Provincial de Alicante (Audiência Provincial de Alicante, Espanha). Algumas das questões submetidas nestes dois

pedidos de decisão prejudicial coincidem com as questões suscitadas no presente processo. Por conseguinte, as respostas nesses processos poderiam condicionar as respostas a dar neste processo. Todavia, ao contrário dos processos C-687/22 e C-111/23, no presente processo, a dúvida de interpretação do direito da União Europeia diz diretamente respeito à legislação que transpõe a Diretiva 2019/1023, ou seja, a Lei n.º 16/2022, de 5 de setembro, relativa à reforma do texto consolidado da Lei da Insolvência, que entrou em vigor em 26 de setembro de 2022. Em contrapartida, nos processos C-687/22 e C-111/23, o Tribunal de Justiça da União Europeia é questionado sobre a interpretação do direito da União em relação à legislação espanhola anterior à transposição da Diretiva (UE) 2019/1023, introduzida antes do termo do prazo de transposição. Embora essa legislação anterior não transponha a Diretiva (UE) 2019/1023, sublinha-se que poderia ser contrária ao direito da União Europeia na medida em que poderia comprometer seriamente o resultado pretendido pela Diretiva 2019/1023 (v, nomeadamente, Acórdão do Tribunal de Justiça de 18 de dezembro de 1997, Inter-Environnement Wallonie/Région wallonne (C-129/96, EU:C:1997:628, n.º 50).

SEGUNDO.- Dúvidas relativas à interpretação do artigo 23.º, n.º 2, da Diretiva (UE) 2019/1023

- 16 **Questão prejudicial 1.1.** O órgão jurisdicional de reenvio sublinha o paradoxo que pressupõe o facto de a transposição da Diretiva (UE) 2019/1023 pelo legislador espanhol (através da Lei n.º 16/2022) ter conduzido à introdução de um regime mais restritivo de acesso ao perdão de dívidas do que o regime anterior à norma de transposição. Em concreto, a atual redação do artigo 487.º do TRLC contém as limitações ou exceções ao acesso ao perdão total do passivo restante. Uma dessas exceções, que consta no n.º 1, ponto 2, desse artigo, e que se baseia no facto de, nos dez anos anteriores ao pedido de perdão, ter sido proferida uma decisão definitiva de reversão de responsabilidade contra o devedor, serviu de fundamento no presente litígio para a Agência Tributária se opor ao pedido de perdão de dívidas apresentado por A.
- 17 Na opinião do órgão jurisdicional de reenvio, trata-se de uma derrogação que não está relacionada com a lista meramente exemplificativa de derrogações ao acesso ao perdão constante do artigo 23.º, n.º 2, da Diretiva. Essa natureza meramente exemplificativa impõe deveres de vigilância especiais a fim de evitar que os Estados-Membros esvaziem de conteúdo o direito ao perdão total da dívida através de uma delimitação excessiva da boa-fé. Além disso, a exceção comentada foi introduzida *ex novo* na legislação espanhola, pois não constava de versões anteriores à transposição, implicando a introdução de uma nova condição delimitadora do que se deve entender por «boa-fé do devedor» (que constitui o pressuposto necessário do direito ao perdão de dívidas)
- 18 Para o órgão jurisdicional de reenvio, o direito ao perdão total da dívida constitui um direito de origem comunitária, sendo que uma regulamentação nacional não

pode comprometer o conteúdo essencial desse direito. Além disso, esse direito deve ser interpretado em conjugação com os artigos 15.º (direito de trabalhar) e 16.º (liberdade de empresa) da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, uma vez que, não podendo aceder ao perdão total da dívida, os empresários sobre-endividados não terão a possibilidade de retomar as suas atividades comerciais. Em suma, o direito ao perdão total da dívida é essencial para garantir mercados dinâmicos e concorrenciais, afetando principalmente o mercado único.

- 19 **Questão prejudicial 1.2.** Esta questão justifica-se na medida em que a regra introduzida no artigo 487.º, n.º 1, ponto 2, do TRLC — que dispõe que a exoneração das dívidas não pode ser obtida pelo devedor quando, nos dez anos anteriores ao pedido de exoneração, lhe tenha sido aplicada uma sanção, por decisão administrativa definitiva, por infrações tributárias muito graves, respeitantes à segurança social ou à ordem social, ou quando, no mesmo prazo, tenha sido proferida uma decisão definitiva de reversão de responsabilidade, exceto se, na data da apresentação do pedido de exoneração, a tenha pago integralmente — parece que visa estabelecer uma proteção do crédito público para além da proteção que lhe é reconhecida no âmbito da insolvência, alterando deste modo, sub-repticiamente, a ordem de prioridade dos créditos da insolvência.
- 20 Com efeito, essa redação dá origem a um incentivo claro: o empresário sobre-endividado que tenha cometido uma infração tributária grave ou muito grave ou que tenha cometido (independentemente da gravidade) uma infração à segurança social ou à ordem social ou tenha sido objeto de uma decisão de reversão de responsabilidade preferirá muito provavelmente assumir a responsabilidade decorrente dessas responsabilidades antes de pedir a exoneração, uma vez que, se o não fizer, será impedido de aceder ao direito ao perdão de qualquer outra dívida. Esse efeito ocorrerá mesmo que a insolvência já tenha sido decretada. Em suma, o órgão jurisdicional de reenvio considera que a redação do artigo 487.º, n.º 1, ponto 2, do TRLC, não visa identificar o devedor desonesto, mas antes obrigar o empresário a reembolsar créditos de direito público que, no processo de insolvência, dificilmente seriam pagos. Além disso, essa redação gera externalidades negativas em termos de mercado, uma vez que o devedor preferirá pagar as dívidas de direito público em vez de pagar a outros credores privilegiados ou comuns, por exemplo, aos seus fornecedores.
- 21 **Questão prejudicial 1.3.** Esta questão baseia-se na natureza e nas características da reversão da responsabilidade tributária. O órgão jurisdicional de reenvio não põe em causa os fundamentos sólidos deste mecanismo (regulado nos artigos 41.º, 42.º e 43.º da Lei Geral Tributária), mas afirma: (i) que a reversão da responsabilidade tributária tem claramente uma finalidade de cobrança e que não tem em conta a capacidade financeira do devedor subsidiário, mas sim a capacidade financeira de um terceiro, o responsável principal (neste caso, a sociedade comercial INVERSIONES MONIKAPITAL, S.L.), motivo pelo qual o fundamento da reversão da responsabilidade tributária não pode consistir num genérico «dever de solidariedade» na sustentabilidade da despesa pública; (ii) que

o responsável subsidiário contra quem reverte a responsabilidade desempenha a função de garante pessoal do crédito fiscal; (iii) que a mera negligência do gerente da sociedade é suficiente para que se determine a reversão de responsabilidade, não sendo necessário dolo ou intenção fraudulenta; (iv) que uma mera conduta negligente dificilmente pode ser considerada equivalente à má-fé empresarial em que se baseia o artigo 23.º, n.º 2, Diretiva (UE) 2019/1023, e (v) que no ordenamento espanhol, o acesso à exoneração implica a prévia declaração de insolvência e que é pacífico que a insolvência de A. não foi declarada culposa.

22 **Questão prejudicial 1.4.** O artigo 487.º, n.º 1, ponto 2, do TRLC, fixa em dez anos o prazo durante o qual a exoneração do passivo restante não pode ser obtida, correndo esse prazo a contar da data em que é aplicada a sanção (respeitante a infrações tributárias, infrações à segurança social ou infrações à ordem social) ou a contar da data em que foi tomada a decisão definitiva de reversão da responsabilidade. Por conseguinte, para a contagem desse prazo, não se tem em conta o momento em que ocorre o facto gerador da sanção (que é a data em que é cometida a infração) nem o momento em que ocorre o facto gerador da decisão de extensão de responsabilidade (que é a data em que a dívida surgiu ou foi reconhecida). O órgão jurisdicional não considera razoável que o período durante o qual a má-fé do devedor pode ser declarada possa ser tão longo. Na sua opinião, trata-se de um prazo absolutamente desproporcionado. Além disso, o período durante o qual o devedor não poderá aceder ao perdão total da dívida depende de múltiplos fatores (nomeadamente a eficiência da Administração em matéria de aplicação de sanções ou da tomada de decisões), fatores que nada têm a ver com a atuação do devedor no mercado. Do mesmo modo, ao prever prazos tão longos durante os quais o devedor não pode ver as suas dívidas perdoadas, este será provavelmente levado a operar na economia paralela. Por outro lado, o resultado desta regulamentação nacional consiste em reforçar o incentivo do devedor a cumprir o mais rapidamente possível o que decorra da sua responsabilidade resultante dos motivos referidos (sanções ou decisões de reversão de responsabilidade) porque, se o não fizer, ficará impedido durante um período muito mais longo de aceder ao direito ao perdão de qualquer outra dívida. Isto implica, mais uma vez, reforçar a posição dos créditos de direito público, bem acima de outros créditos.

23 **Questão prejudicial 1.5.** O artigo 23.º, n.º 2, da Diretiva dispõe expressamente que todas as limitações ou derrogações ao previsto nos artigos 20.º a 22.º da Diretiva (relativos ao direito de acesso ao perdão total da dívida) devem ser «devidamente justificadas». Para o órgão jurisdicional de reenvio, a exposição de motivos da Lei n.º 16/2022 — que é a lei que conferiu a sua redação atual aos artigos controvertidos do TRLC — não parece constituir fundamentação suficiente para explicar as limitações previstas especificamente no artigo 487.º, n.º 1, ponto 2, do TRLC. Em consequência do reconhecimento do direito ao perdão total da dívida no artigo 20.º da Diretiva, o artigo 23.º, n.º 2, da Diretiva, impõe um dever especial de fundamentação das exclusões estabelecido pelo legislador nacional, fundamentação essa que deve justificar cada exclusão concreta, não sendo suficiente uma fundamentação meramente genérica. Só assim

se pode comprovar que o legislador nacional respeitou o conceito comunitário de boa-fé. A fundamentação concreta é muito mais necessária em sistemas como o espanhol, que optou por um sistema normativo (e não valorativo) da boa-fé, sistema esse que limita quase totalmente qualquer margem de apreciação por parte do juiz. Além disso, com um sistema normativo da boa-fé corre-se o risco de serem reforçadas finalidades diferentes e antagónicas relativamente ao reconhecimento do direito ao perdão total. Este facto parece ainda mais evidente quando o acesso ao direito ao perdão é subordinado à ausência de uma decisão prévia e definitiva de reversão da responsabilidade. Foi já referido que esta constitui uma situação *ex novo* no direito espanhol, que também não se encontra prevista na lista exemplificativa do artigo 23.º, n.º 2, da Diretiva, e para a qual não é necessário dolo ou intenção, mas mera «negligência». Isto corresponde à existência de uma conduta de má-fé, como exige a Diretiva (UE) 2019/1023?

TERCEIRO.- Dúvidas de interpretação relativas ao artigo 23.º, n.º 4, da Diretiva (UE) 2019/1023

- 24 **Questão prejudicial 2.1.** Esta questão está estreitamente relacionada com as questões submetidas nos processos C-687/22 e C-111/23. Foi já referido que estes últimos pedidos de decisão prejudicial dizem respeito à legislação anterior à transposição da Diretiva. Após a transposição e uma vez que o artigo 489.º, n.º 1, ponto 5, do TRLC, ampliou as categorias de dívidas excluídas da exoneração, considera-se necessário submeter novamente esta questão ao Tribunal de Justiça da União Europeia no âmbito do presente processo.
- 25 **Questão prejudicial 2.2.** O artigo 489.º, n.º 1, ponto 5, do TRLC, estabelece uma regra geral de exclusão da exoneração dos créditos de direito público. É verdade que existe uma lista reduzida de exceções, embora os montantes máximos suscetíveis de exoneração ao seu abrigo sejam muito reduzidos. Todavia, o órgão jurisdicional de reenvio considera que o crédito público não é um crédito regulado como não suscetível de perdão na Diretiva. E a não suscetibilidade de perdão do crédito público também não foi a regra geral antes da transposição da Diretiva em Espanha. O Tribunal Supremo (Supremo Tribunal, Espanha), tomando como referência a Recomendação da Comissão, de 12 de março de 2014, sobre uma nova abordagem em matéria de falência e de insolvência das empresas, e o preâmbulo do Real Decreto-ley 1/2015, de 27 de febrero, de mecanismo de segunda oportunidade, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social [Real Decreto-Lei n.º 1/2015, de 27 de fevereiro de 2011, relativo ao mecanismo de segunda oportunidade, à redução de encargos financeiros e a outras medidas de ordem social], considerou que a posição harmoniosa com o direito da União era a favorável ao perdão do crédito público ou, pelo menos, a uma proteção não absoluta do crédito público. Como foi já explicado, a evolução posterior do direito espanhol na matéria (e, nomeadamente, após a transposição da Diretiva) foi em sentido contrário. O órgão jurisdicional de reenvio tem sérias dúvidas quanto à compatibilidade com o direito da União de uma norma que determina a exclusão geral do crédito público sem ter em conta a natureza

concreta da dívida e sem ter em consideração a proporção que essa dívida representa em relação à totalidade do passivo.

- 26 **Questão prejudicial 2.3.** As questões sobre a eventual incompatibilidade com a Diretiva (UE) 2019/1023 são ainda mais reforçadas se às dúvidas anteriores (questão prejudicial 2.2.) acrescentarmos o facto de a exclusão dos créditos de direito público se encontrar prevista na legislação de transposição espanhola para todos os tipos de dívidas de créditos públicos, sem ter em conta a sua classificação na insolvência. No entender do órgão jurisdicional de reenvio, o artigo 489.º, n.º 1, ponto 5.º, TRLC, na sua versão atual, não é coerente com o sistema geral de insolvência, gera diferenças de tratamento que não são justificadas e privilegia sem razão créditos comuns e créditos subordinados relativamente a outros de grau igual ou superior. Este facto compromete a competitividade do tecido económico e provocará diferenças concorrenciais inaceitáveis entre os Estados-Membros. Para o órgão jurisdicional de reenvio, o Estado deve ter o mesmo tratamento dos outros credores a fim de apoiar o sistema de tratamento da insolvência. Não existem razões de peso para se considerar que, se a lei obriga os credores comuns a renunciarem aos seus créditos legítimos, o Estado não esteja sujeito às mesmas normas. Esta conclusão não é afetada pelo facto de se excluírem do perdão determinados créditos de direito público [caso das sanções administrativas muito graves para as quais se tem em conta a natureza específica da dívida (sancionatória) e o seu carácter (muito grave), o que pode revelar uma má conduta do devedor]. Mas o que não parece razoável é uma regra geral de não perdão de crédito público.
- 27 **Questão prejudicial 2.4.** Foi já referido (questão prejudicial 2.2.) que existem algumas exceções à regra geral de perdão de créditos públicos, mas apenas para uma lista reduzida de créditos de direito público e para montantes limitados. Para o órgão jurisdicional de reenvio, esses montantes limitados parecem arbitrários. Trata-se de um limite que não está relacionado com o montante total da dívida e que não é justificado na norma de transposição. Não é respeitada a regra da proporcionalidade. E esses montantes também não garantem que o devedor possa obter uma segunda oportunidade. Na opinião do órgão jurisdicional de reenvio, tudo isso esvaziaria de conteúdo o direito ao perdão total da dívida.
- 28 **Questão prejudicial 2.5.** Voltando à questão da justificação dos limites e exclusões do direito ao perdão total, recorda-se que a única justificação se encontra na exposição de motivos da norma de transposição: a Lei n.º 16/2022. Todavia, essa justificação diz apenas respeito às exclusões previstas no artigo 489.º TRLC e não aos limites do artigo 487.º TRLC. O órgão jurisdicional de reenvio recorda os elementos principais da justificação que figura na referida exposição de motivos: (a) a justificação invoca princípios gerais (refere-se a especial importância que, para uma sociedade justa e solidária, baseada no Estado de Direito, assume que determinadas dívidas sejam pagas, como por exemplo dívidas respeitantes a obrigações de alimentos, dívidas de direito público, dívidas decorrentes de infrações penais, dívidas decorrentes de responsabilidade extracontratual); (b) as derrogações ao perdão são introduzidas numa lista

meramente exemplificativa que, por conseguinte, justifica em bloco todos os casos, sem ter em conta a diferente natureza de cada um deles; (c) o crédito público surge misturado com as dívidas respeitantes a obrigações de alimentos, com as dívidas decorrentes de infrações penais e com as dívidas decorrentes de responsabilidade extracontratual. Estas três categorias constam expressamente da lista do artigo 23.º, n.º 4, da Diretiva (UE) 2019/1023. Todavia, as dívidas ou créditos de direito público não figuram na lista do artigo 23.º, n.º 4, da Diretiva.

- 29 Atendendo ao exposto, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta: (1) se é possível que o legislador nacional justifique em bloco e não caso a caso cada uma das situações de não perdão; (2) se um tipo de dívida que não se encontra previsto no artigo 23.º, n.º 4, da Diretiva (UE) 2019/1023, como é o caso das dívidas de direito público, não necessita de fundamentação especial; e (3) se a invocação da especial importância que, para uma sociedade justa e solidária, baseada no Estado de Direito, assume que sejam pagas determinadas dívidas, constitui uma justificação suficiente à luz do artigo 23.º, n.º 4, da Diretiva.

DOCUMENTO DE TRABALHO