

11 dezembro 2023

Proposta de Regulamento europeu sobre atrasos de pagamento: CIP preocupada com a limitação à liberdade contratual das empresas

Em Portugal, o problema de atrasos nos pagamentos é particularmente sério, com indicadores abaixo da média da União Europeia. Estes atrasos são principalmente significativos a nível dos pagamentos do Estado, mas também a nível de business-to-business (B2B), provocando estrangulamentos consideráveis nas empresas portuguesas.

A CIP – Confederação Empresarial de Portugal, que [renovou a iniciativa “compromisso pontual”](#) em janeiro deste ano, para promover os pagamentos a horas em Portugal, aguardava com expectativa as propostas que a Comissão Europeia apresentou, no dia 12 de setembro, e que visam, de acordo com o texto, colmatar os problemas da presente Diretiva europeia (2011/7/UE) sobre atrasos de pagamento, nomeadamente ao nível da falta de medidas preventivas, e dos insuficientes mecanismos de aplicação e de recurso.

No entanto, a proposta da Comissão Europeia suscita-nos grandes preocupações, quando impõe um limite máximo de 30 dias para pagamento nas transações comerciais, suprimindo totalmente a cláusula de “liberdade contratual” entre empresas.

Uma cultura de pronto pagamento é fundamental e prazos de pagamento mais curtos nas transações business-to-business (B2B) podem aumentar a liquidez das pequenas e médias empresas (PME). São necessárias ações destinadas a reduzir os atrasos de pagamento e a má conduta em todas as transações comerciais, ou seja, entre empresas, entre consumidores e empresas, e entre autoridades públicas e empresas. Os atrasos de pagamento podem colocar as empresas, em particular as PME, sob grande pressão financeira e, nalguns casos, conduzir a graves problemas de liquidez.

No entanto, **o projeto de Regulamento da Comissão Europeia está mais centrado na limitação dos prazos de pagamento do que na fiscalização e resolução do problema de atrasos de pagamento.** A liberdade contratual é crucial para permitir a necessária flexibilidade de modo a ter em conta as circunstâncias específicas das empresas e dos negócios. Se for aplicada, esta proposta poderá ter um impacto negativo na competitividade das PME, uma vez que os prazos de pagamento são um dos vários parâmetros de negociação em que as empresas competem, para além, por exemplo, do preço e das condições de entrega

Ao tirar conclusões a partir dos dados recolhidos, **deve também ser feita uma distinção entre atrasos de pagamento e as negociações sobre as condições de pagamento**, sendo o primeiro uma infração do contrato, e o segundo um período acordado pelas partes em que será efetuado um pagamento que pode ser longo. Neste último caso, não se trata de um atraso de pagamento. A confusão entre estes conceitos não tem em conta os benefícios das negociações entre as partes, que partilham um interesse mútuo na sua relação comercial.

A nível das relações B2B, os dados mais recentes mostram que 1 em cada 2 empresas na Europa paga atempadamente. Em média, os atrasos de pagamento na Europa são de cerca de 13 dias. E a percentagem de atrasos de pagamento "longos", na Europa, de acordo com as disposições da atual Diretiva, ou seja, superiores a 30 dias, é da ordem dos 8%¹. Estes dados mostram que, apesar da existência de casos de atrasos de pagamento, estes não são tão graves como frequentemente descritos. Em Portugal, a média dos atrasos de pagamento são 22,6 dias, e os pagamentos "longos" são de 13,6%.

Além disso, a maioria dos inquiridos na consulta pública sobre os atrasos de pagamento em 2023² manifestou a opinião de que as condições de pagamento entre empresas (B2B) devem permanecer inalteradas. Várias partes interessadas manifestaram também a sua aversão à limitação da liberdade contratual. Por exemplo, a resolução do Parlamento Europeu, de 2023, sobre o Estado da União das PME apelou a uma revisão das regras relativas aos atrasos de pagamento através de uma abordagem equilibrada que preserve a liberdade contratual³, o que a proposta da Comissão não materializa.

No caso das administrações públicas, alguns estudos confirmam que estes atrasos de pagamento continuam a ser um enorme problema, especialmente em alguns países. As organizações governamentais e de serviços públicos pagam normalmente após 69 dias, representando o sector mais problemático⁴. No caso de Portugal, o prazo médio de pagamentos da administração central e regional, no 3º trimestre de 2023, variava entre os 63 dias (Inspeção Geral das atividades em saúde) até 721 dias (na gestão da cultura), e destacando os 143 dias da Direção-Geral da Saúde⁵ (ver caixa 2 sobre dívidas do Sistema Nacional de Saúde).

Isto mostra que a atenção do legislador deve centrar-se, em particular, nos atrasos de pagamento do sector público às empresas. As entidades públicas contratantes, tal como todas as outras, devem cumprir a lei e os contratos. Quando tal não acontece há uma distorção do funcionamento da economia, uma penalização das empresas e um inaceitável abuso de posição

¹ Altares, [Délais de paiement des entreprises : étude 2ème trimestre 2023 - Altares](#)

² Comissão Europeia, [Late payments – update of EU rules \(europa.eu\)](#)

³ Parlamento Europeu, [JOINT MOTION FOR A RESOLUTION on the state of the SME Union | European Parliament \(europa.eu\)](#)

⁴ Intrum, [European Payment Report 2023 Intrum](#). This European Payment Report is based on a survey conducted in 29 European countries between end of November 2022 and March 2023, with a total of 10.556 respondents across 15 industries in Europe participating in the research.

⁵ Direção-Geral do orçamento, Prazos médios de pagamento, 2º trimestre de 2023: [ficheiro.aspx \(portugal.gov.pt\)](#)

dominante por parte do Estado. As autoridades públicas têm uma responsabilidade especial nesta matéria e devem dar o exemplo.

Caixa 1: Impacto de um prazo de pagamento fixo de 30 dias sem liberdade contratual

A proposta da Comissão que, simultaneamente, reduz os prazos de pagamento para 30 dias e suprime totalmente a cláusula de "liberdade contratual" das condições contratuais B2B pode ter impactos negativos significativos. Os quatro exemplos que se seguem ilustram os riscos existentes.

➤ **Risco 1: um prazo de pagamento não negociável pode fazer subir o preço.**

Os prazos de pagamento não são o único parâmetro a ser negociado nas relações B2B e no qual as empresas competem. As empresas estabelecem as suas próprias condições de transação, incluindo o preço, o período de garantia, as condições de entrega e de pagamento. Mesmo por intuição, poder-se-ia supor que a limitação de um dos parâmetros de negociação poderia conduzir a um ajustamento dos outros. Por exemplo, um prazo de pagamento não negociável poderia levar as partes a renegociar o preço para cima ou para baixo, não necessariamente no seu interesse. O limite de 30 dias proposto pela Comissão poderia forçar algumas empresas a aumentar os preços para gerar liquidez suficiente para poderem pagar aos fornecedores a tempo. A pressão adicional sobre os fluxos de tesouraria, associada à proposta da Comissão, será, em última análise, em parte transferida para os preços para o consumidor. Tal como está, a proposta tem o potencial para desencadear uma espiral inflacionista, com impactos agravados, dado o contexto económico desfavorável.

➤ **Risco 2: um prazo de pagamento não negociável está longe de ser o ideal para as empresas que operam com margens reduzidas ou cujo fluxo de caixa depende da venda dos bens fornecidos.**

Para as empresas, incluindo as PME, que operam em sectores com margens reduzidas, os prazos de pagamento longos podem dar-lhes tempo para maximizar as vendas antes de pagarem aos seus fornecedores. Nos sectores em que o fluxo de tesouraria está estreitamente ligado à natureza da venda diferida dos bens fornecidos (por exemplo, artigos sazonais), os fornecedores são geralmente pagos ao longo de um determinado período, à medida que os artigos são vendidos, uma vez que estas empresas podem não ter recursos para comprar as existências antecipadamente. Como possível implicação, algumas empresas terão de se (re)financiar, com custos enormes em alturas de aumento das taxas de juro com pressão



significativa sobre as margens⁶, sendo que, como muitas empresas mais pequenas estão crescentemente a experienciar, este refinanciamento dos bancos pode não estar disponível. Em certos casos, este aumento das necessidades de (re)financiamento, pode traduzir-se no fecho de portas das empresas, dado o súbito e elevado aumento na estrutura de custos, afetando negativamente as receitas fiscais da UE e prejudicando significativamente a concorrência no Mercado Interno. Adicionalmente, esta mudança poderá asfixiar a inovação, ao prejudicar a capacidade de investimento das empresas.

➤ **Risco 3: a flexibilidade não é sinónimo de abuso.**

Em algumas cadeias de valor, as empresas, especialmente os fornecedores a montante, independentemente da sua dimensão, acordam em condições de pagamento alargadas. É o caso de algumas empresas (de maior dimensão) que permitem condições de pagamento mais longas com o objetivo de apoiar os seus clientes (de menor dimensão), não exigindo voluntariamente condições de pagamento mais curtas para ajudar a melhorar o fluxo de caixa ao longo da cadeia de abastecimento. As próprias PME também beneficiam deste tipo de flexibilidade. Restringir a liberdade contratual é obrigar as partes a aceitar condições comerciais que lhes podem ser desfavoráveis, das quais podem não retirar qualquer benefício recíproco.

➤ **Risco 4: as empresas internacionalizadas acordam frequentemente prazos de pagamento mais longos com os fornecedores.**

Para os fornecedores ou compradores da UE que operam fora da UE, um desafio potencial do Regulamento proposto diz respeito à sua competitividade em relação ao resto do mundo. Uma vez que parece existir uma tendência para que as condições de pagamento sejam tipicamente mais longas num ambiente competitivo internacional⁷, a restrição das condições de pagamento como elemento de negociação pode conduzir a uma desvantagem competitiva para as empresas da UE, uma vez que estas estarão vinculadas a condições de pagamento mais rigorosas com os clientes, fornecedores, etc. da UE, enquanto a liberdade contratual poderia ser mantida nas transações B2B fora da UE. Consequentemente, as empresas internacionalizadas da UE poderão ser forçadas a exigir pagamentos mais curtos, o que as tornará menos atrativas para os clientes internacionais em comparação com os fornecedores

⁶ De acordo com o Eurocommerce, a principal associação europeia que representa a distribuição e o comércio grossista, a aprovação desta legislação acarretará perdas para o setor entre 100 e 150 mil milhões de euros. Fonte: Euromonitor (retail turnover, excl. sales tax).

⁷ Um estudo de 2023 da Danish Industry indica que as empresas internacionalizadas acordam prazos de pagamento mais longos com os fornecedores (apenas três em cada dez empresas que estão expostas à concorrência internacional satisfazem pedidos de pagamento de 30 dias ou menos dos seus fornecedores). Uma tendência semelhante foi observada na edição de 2019 do inquérito.



de países terceiros capazes de oferecer condições de pagamento mais flexíveis. Isto acabará por conduzir a uma deslocação da procura para fornecedores não comunitários. A proposta pode aumentar a dependência externa da UE. Este cenário torna-se particularmente preocupante quando se considera o contexto de instabilidade geopolítica e os objetivos do plano para a autonomia estratégica da Europa. De facto, embora exista legislação em matéria de atrasos de pagamento em países terceiros, é pouco provável que esteja totalmente alinhada com a legislação comunitária proposta.

Caixa 2: O caso do Sistema Nacional de Saúde

O Conselho de Finanças Públicas⁸ publicou um relatório sobre o desempenho do SNS em 2022, onde se constata que “A dívida a fornecedores externos do SNS registou um ligeiro aumento, pelo segundo ano consecutivo, continuando a situar-se acima dos 1,5 mil M€.” Diz ainda que “O prazo médio de pagamento (PMP) das entidades do SNS ascendia a 109 dias no final de 2022, o que representa um aumento de 7 dias face ao ano anterior. No final de 2022, o objetivo de manter o PMP inferior a 60 dias estava cumprido apenas por 21% destas entidades. As restantes 79% (44 entidades) encontravam-se em situação de incumprimento do limite estabelecido no Decreto-Lei n.º 62/2013, de 10 de maio, para as entidades públicas que prestam cuidados de saúde (Gráfico 19).”

Os dados do Orçamento do SNS para 2023 e da sua execução nos primeiros 9 meses do ano⁹ traduzem-se em alguns aspetos muito preocupantes e conduzem a outro efeito bem conhecido: o prazo médio de pagamentos do SNS é muito elevado e excede claramente os limites da lei.

- i) O valor das dívidas por pagar há mais de 90 dias em setembro de 2023 era superior ao valor dessas dívidas em setembro de 2022. Ou seja, os pagamentos extra efetuados em dezembro de 2022 e a dotação orçamental do SNS para 2023 não melhoraram o desempenho da dívida vencida do SNS: a situação da dívida está a piorar.
- ii) A manter esta dinâmica da dívida vencida do SNS, no final do ano haverá cerca de 900 M€ de pagamentos em incumprimento aos fornecedores, o que exigirá uma nova dotação extraordinária.

As dívidas vencidas, os pagamentos em atraso, constituem um problema sistemático, persistente e grave do SNS, com fortes implicações na gestão das instituições e nas diversas

⁸ <https://www.cfp.pt/pt/publicacoes/sectores-das-administracoes-publicas/evolucao-do-desempenho-do-servico-nacional-de-saude-em-2022>

⁹ Direção-Geral do Orçamento, <https://www.dgo.gov.pt/execucaoorcamental/Paginas/Sintese-da-Execucao-Orcamental-Mensal.aspx?Ano=2023&Mes=Setembro>



entidades fornecedoras/credoras. O atraso nos pagamentos tem impacto direto na saúde dos portugueses porque reduz a oferta de bens e serviços de saúde disponíveis.

A Comissão Europeia tem vindo sistematicamente a alertar para o problema dos atrasos (“arrears”) nos pagamentos do SNS. No recente *country report* no âmbito do Semestre Europeu reporta-se a limitada evolução no problema dos pagamentos em atraso nos hospitais.¹⁰

Quadro A2.1: Quadro de síntese sobre as REP 2019-2022

Portugal	Avaliação em maio de 2023*
<i>Melhorar a qualidade das finanças públicas, dando prioridade às despesas favoráveis ao crescimento e reforçando simultaneamente o controlo geral das despesas, a eficiência em termos de custos e uma orçamentação adequada, com especial incidência na redução duradoura dos pagamentos em atraso nos hospitais.</i>	Progressos limitados

Conclusões:

- Embora a intenção subjacente ao Regulamento proposto seja louvável, pelo menos na formulação genérica de “combate ao atraso nos pagamentos”, a sua forma atual suscita várias preocupações no que diz respeito à limitação da liberdade das partes, aos efeitos decorrentes da sua aplicação prática, aos impactos sectoriais e aos impactos na economia e sociedade europeia. É imperativo preservar a margem de flexibilidade contratual para ter em conta circunstâncias específicas e casuísticas. A proposta da Comissão de reduzir simultaneamente o prazo de pagamento para 30 dias e de suprimir totalmente a cláusula de “liberdade contratual” parece desproporcionada em relação à natureza e à escala dos desafios nas transações entre empresas. As consequências não intencionais (ver exemplos acima) parecem ter sido subestimadas.
- A proposta da Comissão Europeia ignora aspetos cruciais na atividade empresarial, nomeadamente a relevância dos fluxos de tesouraria, assim como fatores externos muito pertinentes que impactam na atividade económica. Numa conjuntura adversa, como a que as empresas têm vivido desde a pandemia, à qual se juntou o conflito armado entre a Rússia e a Ucrânia e atualmente a situação no Médio Oriente, esta imposição agravaria as dificuldades das empresas que têm enfrentado o aumento dos custos operacionais e de financiamento, com impacto na redução de liquidez ou ainda na deterioração das transações comerciais com o exterior. Esta proposta poderá levar a uma redução da oferta e um conseqüente aumento dos preços para o consumidor final. Poderá, igualmente, reduzir a competitividade das empresas europeias, potenciando as relações comerciais com países terceiros, onde as partes terão liberdade negocial.

¹⁰ Comissão Europeia, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX%3A52023SC0622>



CIP
CONFEDERAÇÃO EMPRESARIAL
DE PORTUGAL

- A proposta de Regulamento foca-se claramente na correção dos termos “injustos” dos contratos entre empresas para mitigar a situação de atrasos de pagamento, mas os co-legisladores devem também explorar diferentes formas para melhorar a cultura de pagamento rápido, especialmente nas práticas entre empresas e autoridades públicas, que continua a ser um grande problema, sobretudo nalguns países, dos quais Portugal é exemplo.
- Disto podem ser exemplo, melhorar a garantia de disposições de execução proporcionais, reforçar a mediação/soluções alternativas de litígios, promover o factoring e clarificar melhor a forma como a legislação da UE pode ser utilizada pelas PME, partilhando as melhores práticas como instrumento para incentivar pagamentos mais rápidos.
- O projeto de Regulamento deve estar centrado na fiscalização dos atrasos de pagamento, em vez de restringir a liberdade contratual. A solução não passa por reduzir os prazos de pagamento, mas sim por garantir o cumprimento da legislação. Nesse sentido, a proposta deve ser reconsiderada.