

Evolução dos Prazos de Pagamento das Entidades Públicas

Ana Oliveira *

Resumo

Vários estudos internacionais mostram que a prática de prazos de pagamento alargados nas transacções comerciais é frequente em diversos países da União Europeia e é comum aos vários agentes económicos (consumidores, empresas e sector público).

Boas práticas de pagamento contribuem para melhorar o ambiente de negócios, reduzindo custos de financiamento e de transacção, introduzindo maior transparência na fixação de preços e criando condições para uma mais sã concorrência.

Com vista a reduzir os prazos de pagamento em Portugal para níveis próximos dos padrões internacionais, foram criados, em 2008, o Programa Pagar a Tempo e Horas e o Programa de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado cujos efeitos se fizeram sentir já a partir do final de 2008, verificando-se uma redução do prazo médio de pagamento das entidades públicas em linha com a diminuição da dívida a fornecedores.

1. Enquadramento Europeu

O atraso nos pagamentos das transacções comerciais tem sido uma prática comum a vários países da União Europeia, com particular incidência nos países do sul da Europa, e extensível a todos os agentes económicos. Os pagamentos feitos muito para além do prazo acordado em contrato implicam sérias consequências para as empresas, em particular para as Pequenas e Médias Empresas (PME), afectando as necessidades de tesouraria, e acarretando pesados encargos administrativos e financeiros para as mesmas, sendo esse facto frequentemente apontado como uma das principais causas de insolvência. Acresce que práticas de pagamento diferenciadas entre Estados-membros revelam-se um obstáculo ao regular funcionamento do mercado interno e à expansão do comércio intracomunitário. Assim, tanto para a competitividade das empresas, como para o bom funcionamento do mercado interno, é fundamental garantir a prática de prazos de pagamento razoáveis na União Europeia.

Nos últimos anos, a Comissão Europeia (CE) tem vindo a propor várias medidas destinadas a reduzir os prazos de pagamento na Europa. Em 1995, adoptou uma Recomendação em que convidava cada Estado-membro, em termos genéricos, “a tomar as medidas jurídicas e práticas necessárias para fazer respeitar os prazos de pagamento contratuais nas transacções comerciais e para assegurar prazos de pagamento melhores nos contratos públicos”. Dois anos depois, em 1997, a CE apresentou um relatório onde reconhecia que o “atraso nos pagamentos representa cada vez mais um sério obstáculo ao sucesso do mercado único”. Com efeito, a Comissão constatou que a generalidade dos Estados-membros não tinha respeitado a Recomendação de 1995 e os atrasos nos pagamentos da maioria dos agentes económicos não tinham sido reduzidos. As estatísticas disponíveis apontavam para uma deterioração dos

* Técnica do GPEARI-MFAP.

As opiniões expressas no artigo são da responsabilidade da autora podendo não coincidir com as da instituição que representa. Todos os erros e omissões são da responsabilidade da autora.

prazos médios de pagamento nas transacções comerciais, os quais atingiam, em 1996, os 94 dias na Grécia e 91 dias em Portugal, contrastando com os 29 dias na Finlândia (Comissão Europeia, 1997).

Face a este cenário, a CE propôs novas medidas destinadas a reduzir os prazos de pagamento na Europa, incluindo uma proposta de directiva do Conselho, a qual foi aprovada em 2000¹ e transposta para a ordem jurídica portuguesa em Fevereiro de 2003, através do Decreto-Lei nº 32/2003, de 17 de Fevereiro. Destacam-se como aspectos principais, estabelecidos pelo diploma português, os seguintes:

- Fixação do pagamento num prazo de 30 dias contados a partir da recepção da factura ou dos bens ou da prestação do serviço, a não ser que conste no contrato outro prazo de pagamento;
- Fixação de um valor mínimo para a taxa de juros de mora, com vista a desincentivar o incumprimento dos prazos;
- Possibilidade do credor poder provar que a mora lhe causou dano superior aos juros estipulados e exigir a indemnização suplementar correspondente;
- Possibilidade do credor poder obter um título executivo relativo à dívida num prazo máximo de 30 dias.

Recentemente, a CE iniciou trabalhos no sentido de elaborar uma proposta para uma nova directiva comunitária cujo enfoque se centra no agravamento de penalizações para as entidades públicas que ultrapassem os 30 dias no pagamento aos seus fornecedores.

2. O Caso Português

2.1. Comparações Internacionais

Apesar dos esforços europeus e nacionais para a redução dos prazos de pagamento, as comparações internacionais mostram que os prazos médios de pagamento em Portugal mantêm-se significativamente superiores aos praticados nos restantes países europeus (Tabela 1).

Tabela 1. Prazo médio de pagamento por grupo de países
(em dias)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Suécia, Noruega, Dinamarca, Finlândia	32	32	31	31	31	30
Estónia, Letónia, Lituânia	41	39	39	39	37	36
Alemanha, Áustria, Suíça	43	46	47	47	46	45
Polónia, República Checa, Hungria	45	45	45	45	46	45
Reino Unido, Irlanda	52	51	52	52	52	51
França, Bélgica, Holanda	59	59	60	60	59	56
Portugal, Espanha, Itália	88	92	92	92	91	91

Fonte: *European Payment Index 2008*.

Nota: Informação relativa a todos os agentes económicos.

¹ Directiva 2000/35/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, que estabelece medidas de luta contra os atrasos de pagamento nas transacções comerciais.

De acordo com o *European Payment Index*², o prazo médio de pagamento (PMP) no grupo de países composto por Portugal, Espanha e Itália era de 92 dias em 2004, três vezes mais que o estipulado como razoável na directiva comunitária, tendo-se reduzido, até 2008, em apenas 1 dia.

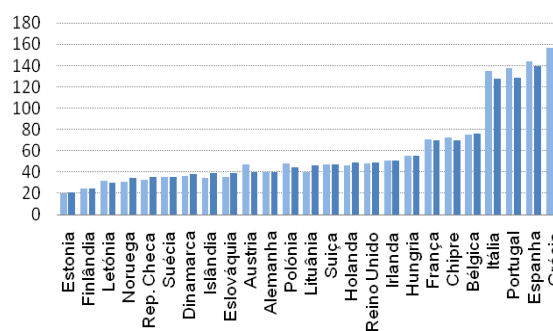
Estes resultados são principalmente explicados pelo comportamento do sector público (Tabela 2)³. Para além de Portugal, também em Itália, Espanha e Grécia, o prazo médio de pagamento é significativamente superior nas entidades públicas (Figura 1). De acordo com os dados do *European Payment Index* 2008 para a UE, o sector da saúde é o que regista maior atraso médio nos pagamentos por parte das entidades públicas.

Tabela 2. Prazo Médio de Pagamento por agentes económicos - 2009
(em dias)

	Consumidores	Empresas	Sector Público
Espanha	57	98	139
Portugal	60	87	129
Itália	70	88	128
Média Europeia	41	57	67

Fonte: *European Payment Index* 2009.

Figura 1. Prazo médio de pagamento da Administração Pública
(em dias)



Fonte: *European Payment Index* 2008 e 2009

Neste contexto, e tendo em conta o elevado volume de transacções comerciais entre entidades públicas e empresas e, por conseguinte, o efeito de arrastamento do comportamento das entidades públicas ao resto da economia, têm sido implementadas nos últimos anos, pelas autoridades portuguesas, várias iniciativas para reduzir os prazos de pagamento a fornecedores de bens e serviços realizados por entidades públicas destacando-se, a criação, em 2008, do programa “Pagar a Tempo e Horas” e do “Programa de Regularização Extraordinária das Dívidas do Estado”.

2.2. O programa “Pagar a Tempo e Horas”

Em 2008, foi criado o programa “Pagar a Tempo e Horas” (PTH)⁴ com o objectivo de adaptar as práticas de pagamento existentes no sector público de forma a reduzir, gradual e sustentadamente, os prazos de pagamento aos fornecedores e, desta forma, contribuir para melhorar o ambiente de negócios, reduzindo custos de financiamento e de transacção, introduzindo maior transparência na fixação de preços e criando condições para uma mais sã concorrência. O programa abrange os serviços e fundos da administração directa e indirecta do Estado, as Regiões Autónomas, os municípios e as empresas públicas na qualidade de adquirentes de bens e serviços a fornecedores. Como meta de longo prazo, foi estabelecido um prazo médio de pagamento entre 30 a 40 dias.

No âmbito do programa PTH, e dado o actual contexto económico internacional que cria dificuldades acrescidas no acesso ao financiamento, foi criado, em Novembro de 2008, o “Programa de Regularização Extraordinária das Dívidas do Estado” (PREDE)⁵ contemplando um conjunto de mecanismos para facilitar o pagamento das dívidas e a consequente redução dos prazos de pagamento, designadamente:

² Inquérito anual realizado nos primeiros meses de cada ano pela *Intrum Justitia*, multinacional sueca, abrangendo a administração pública e empresas privadas (www.intrum.com).

³ Os dados no formato da Tabela 1 não estão disponíveis para 2009.

⁴ Resolução do Conselho de Ministros 34/2008, de 22 de Fevereiro.

⁵ Resolução do Conselho de Ministros 191-A/2008, de 27 de Novembro.

- Criação do Balcão Único funcionando como última instância junto da qual os credores privados dos organismos e serviços da administração directa e indirecta do Estado podem solicitar o pagamento das dívidas certas, líquidas e vencidas;
- Reestruturação do Fundo de Apoio ao Sistema de Pagamentos do Serviço Nacional de Saúde (SNS), com o objectivo de tornar mais rápido o processamento de pagamentos devidos aos fornecedores pelos serviços e instituições do SNS;
- Criação de uma linha de financiamento a médio e longo prazo, a conceder às Regiões Autónomas e aos municípios, para pagamento de dívidas a fornecedores.

Com vista a induzir melhores práticas de pagamento por parte das entidades públicas, os programas PTH e PREDE contemplam um conjunto de mecanismos sancionatórios de carácter não financeiro das quais se destacam:

- A não atribuição da distinção de mérito, prevista no Subsistema de Avaliação do Desempenho dos Dirigentes da Administração Pública, para os dirigentes e gestores públicos que não cumpram os objectivos relacionados com a redução dos prazos médios de pagamento do respectivo serviço;
- Auditorias de avaliação da qualidade da despesa e da qualidade da gestão de tesouraria, conduzidas pela Inspeção-Geral de Finanças, aos serviços da administração directa e indirecta do Estado que registaram, no final do 4.º trimestre de 2008, um prazo de pagamento superior a 180 dias, produzindo relatórios com recomendações para a redução progressiva e sustentada dos prazos de pagamento a fornecedores do serviço auditado - mecanismo com carácter pontual;
- Obrigatoriedade de divulgação por parte dos serviços e dos organismos da administração directa e indirecta do Estado e das empresas públicas, que revelem um prazo médio de pagamentos superior a 90 dias, de todas as suas dívidas certas, líquidas, exigíveis e vencidas há mais de 60 dias e não pagas, nas respectivas páginas electrónicas.

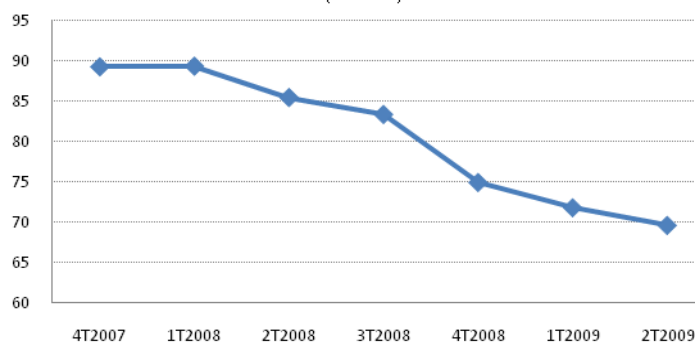
2.3. Resultados do programa PTH

Desde a implementação do programa PTH, o PMP das entidades públicas diminuiu 20 dias acompanhando a redução da dívida a fornecedores, com destaque para o sector da saúde (Figura 2 e Tabela 3⁶).

Para esta descida contribuiu, em grande medida, a implementação dos mecanismos de regularização de dívidas a fornecedores incluídos no PREDE cujo impacto se fez sentir a partir do final de 2008. Estes mecanismos já envolveram pagamentos no valor de 1725 milhões de euros e deverão atingir, no final de 2009, um valor acumulado de cerca de 2000 milhões de euros.

⁶ A diferença entre os valores constantes nesta tabela, nomeadamente os 75 dias em 2008, e os anteriormente apresentados na Figura 1 é justificada pela diferente metodologia utilizada. Os dados da Figura 1 são calculados através de um inquérito realizado pela *Intrum Justitia* (ver nota de rodapé nº 2). Os dados da Tabela 3 são calculados pelo Ministério das Finanças e da Administração Pública com base numa fórmula de cálculo que faz uso dos valores dos encargos assumidos e não pagos e de aquisições de bens e serviços (ver Despacho nº 9870/2009 do Gabinete do Ministro das Finanças e da Administração Pública, de 6 de Abril).

Figura 2. Prazo médio de pagamento - total da Administração Pública
(em dias)



Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública.

Tabela 3. Prazo médio de pagamento das entidades públicas
(em dias)

Entidades Públicas	Nº de entidades	Ponderadores ¹	2007	2008					2009		Diferença	
			4T	1T	2T	3T	4T	1T	2T	2T09/4T07	2T09/4T08	
Administração Central	356	38%	49*	54*	57*	57*	52*	50	49	0	-3	
Administração Regional	2	3%	189	179	168	138	127*	99	71	-118	-56	
Administração Local	308	27%	99	94	84	82	77	79	81	-17	4	
Empresas Públicas	79	31%	117	117	111	110	96	86	79	-38	-17	
PMP Total das Entidades Públicas	745	100%	89*	89	85	83	75	72	70	-20	-5	
p.m.: Unidades de Saúde ²	72	30%	130	129	122	118	111	102	94	-35	-17	

Fontes: Direcção-Geral do Orçamento, Direcção-Geral das Autarquias Locais, Direcção-Geral do Tesouro e Finanças e Administração Central do Sistema da Saúde.

T = Trimestre.

¹ O prazo médio de pagamento das entidades públicas é ponderado pelas aquisições de bens e serviços efectuadas no semestre, independentemente de já terem sido liquidadas.

² Inclui organismos do SNS, inseridos quer no subsector "Administração Central" quer no subsector "Empresas Públicas".

* Valores não coincidentes com os publicados em Abril/2009 devido a actualização dos dados utilizados para o cálculo do PMP.

A percentagem de organismos com PMP superior a 90 dias desceu de 39%, no final de 2007, para 24% no 2.º trimestre de 2009 (Tabela 4). Ocorreu também uma diminuição da percentagem de entidades públicas com PMP superior a 180 dias de 22%, no final de 2007, para 9% em Junho de 2009.

Tabela 4. Percentagem de entidades com prazo médio de pagamento superior a 90 dias

Entidades Públicas	Número de entidades			Número de entidades com PMP superior a 90 dias			Percentagem de entidades com PMP superior a 90 dias		
	4T 2007	4T 2008	2T 2009	4T 2007	4T 2008	2T 2009	4T 2007	4T 2008	2T 2009
Administração Central	224	494	356	36	43	37	16%	9%	10%
Administração Regional	2	2	2	1	1	1	50%	50%	50%
Administração Local	300	308	308	160	157	115	53%	51%	37%
Empresas Públicas	69	77	79	35	32	29	51%	42%	37%
PMP Total das Entidades Públicas	595	881	745	232	233	182	39%	26%	24%

Fontes: Direcção-Geral do Orçamento, Direcção-Geral das Autarquias Locais, Direcção-Geral do Tesouro e Finanças e Administração Central do Sistema da Saúde.

T = Trimestre.

Apesar dos prazos de pagamento tenderem a ser mais reduzidos em momentos de crescimento económico e a aumentar em momentos de recessão, como o actual, a evolução positiva registada pelos PMP das entidades públicas pode ser considerada significativa.

Para que esta tendência decrescente se mantenha e até se acentue⁷, é necessário prosseguir com medidas correctamente direccionadas para melhorar as práticas de pagamento. Para tal, é imprescindível conhecer as principais causas/razões para o incumprimento dos prazos de pagamento. De acordo com a análise de informação recolhida pelo Ministério das Finanças e da Administração Pública, referente a entidades da administração central do Estado com PMP superior a 180 dias no final de 2008, estas causas podem ser sintetizadas na seguinte tabela:

Tabela 5. Principais causas para incumprimento dos prazos de pagamento

Serviços da administração directa e indirecta do Estado
<ul style="list-style-type: none"> • Deficiência em algumas práticas de gestão (registos contabilísticos incorrectos, sistema de controlo interno incipiente, inexistência de práticas adequadas de planeamento de compras...);
<ul style="list-style-type: none"> • Dificuldades na compreensão de conceitos contabilísticos (encargos assumidos e não pagos e compromissos assumidos) os quais se traduziram no apuramento incorrecto de PMP, por vezes superiores aos verdadeiros valores;
<ul style="list-style-type: none"> • Elevados montantes de dívida de terceiros (prazos médios de recebimento elevados).

Como consequência dos elevados prazos médios de pagamento praticados, destaca-se:

- O fraco poder negocial dos serviços perante os seus fornecedores que os impede de beneficiar de condições de pagamento mais favoráveis. Por exemplo, no sector da saúde, a generalidade dos fornecedores admite a concessão de descontos financeiros caso o prazo de pagamento fosse antecipado dos habituais 90 dias contratados para 30 dias o que, no contexto do SNS, adviriam poupanças que poderiam assumir uma expressão assinalável dado o volume das aquisições anualmente efectuadas. Refira-se que, regra geral, estes fornecedores condicionam a concessão de descontos financeiros ao pagamento integral da dívida vencida;
- A realização de despesa não produtiva associada ao eventual pagamento de juros de mora.

Decorre daqui que a prática de prazos de pagamento alargados traduz-se numa afectação inadequada de despesa pública.

3. Conclusões

Prazos de pagamento demasiado longos têm sido uma prática comum a vários países da União Europeia e extensível a todos agentes económicos (consumidores, empresas, sector público), não obstante as várias iniciativas desenvolvidas pela Comissão Europeia nos últimos anos para a sua redução.

Recentemente, a CE iniciou trabalhos no sentido de elaborar uma proposta para uma nova directiva comunitária cujo enfoque se centra no agravamento de penalizações para as entidades públicas que ultrapassem os 30 dias no pagamento aos seus fornecedores.

⁷ Segundo o *Plano Nacional de Reformas – Portugal 2008-2010 da Estratégia de Lisboa*, o programa PTH tem em vista a redução em 30 dias do prazo médio de pagamento do sector público (registado no final do quarto trimestre de 2008) até 2010.

A economia portuguesa tem praticado prazos de pagamento nas transacções comerciais muito superiores aos verificados na generalidade dos restantes países europeus, sendo esta situação particularmente influenciada pelo comportamento das entidades públicas.

No sentido de reduzir os prazos de pagamento das entidades públicas para níveis próximos dos padrões internacionais, foram criados, em 2008, o programa “Pagar a Tempo e Horas” e o “Programa de Regularização Extraordinária de Dívidas a Fornecedores do Estado”. Desde então verificou-se uma redução significativa do PMP das entidades públicas de 89 dias, no final de 2007, para 70 dias no final do 1º semestre de 2009.

Para que esta tendência decrescente se mantenha, e se acentue, é necessário implementar medidas direccionadas para eliminar as causas identificadas para o incumprimento dos prazos de pagamento. Algumas dessas medidas passam nomeadamente por melhorar as práticas de gestão, adequar os meios financeiros às necessidades dos serviços e pela adopção por parte dos dirigente/gestores públicos de uma atitude mais proactiva no sentido de encontrar soluções que permitam a recuperação da dívida de terceiros, melhorando, desta forma, a liquidez financeira dos serviços.

Referências

- Comissão Europeia (1995), Recomendação 95/198/CE, de 12 de Maio de 1995, relativa aos prazos de pagamento nas transacções comerciais.
- Comissão Europeia (1997), Relatório sobre os prazos de pagamento nas transacções comerciais, de 17 de Julho.
- Conselho de Ministros (2008), Resolução nº 34/2008, de 22 de Fevereiro.
- Conselho de Ministros (2008), Resolução nº 191-A/2008, de 27 de Novembro.
- Estratégia de Lisboa, Plano Nacional de Reformas – Portugal 2008-2010.
- *Intrum Justitia* (2008), European Payment Index 2008 White paper industries and credit management best practices.
- *Intrum Justitia* (2009), *European Payment Index* 2009.
- Informação diversa do Ministério das Finanças e da Administração Pública.