



## Os ciclos políticos de governação e os pagamentos pontuais

### Desafio ao novo Governo e aos Líderes empresariais

A ACEGE (Associação Cristã de Empresários e Gestores), a CIP (Confederação Empresarial de Portugal) e a APIFARMA (Associação Portuguesa da Indústria Farmacêutica), em conjunto com 1.217 empresas e organizações aderentes ao “Compromisso pagamento pontual”, estão fortemente empenhadas na promoção dos pagamentos a horas em Portugal, combatendo uma cultura de permissividade e de irresponsabilidade que afecta o desenvolvimento das empresas e da economia portuguesa. ([www.pagamentospontuais.org](http://www.pagamentospontuais.org))

#### O momento deste documento

A entrada em funções de um novo Governo, e a elaboração do seu primeiro Orçamento de Estado, é sempre um momento de renovada esperança e uma oportunidade para um novo olhar e novas acções sobre questões que afectam a economia nacional, limitando o seu desenvolvimento.

Os prazos de pagamento em Portugal constitui uma dessas questões, que muitos minimizam e desvalorizam, mas que provoca um enorme impacto nas empresas e na economia, pela quebra de confiança que causa, pela ineficiência que gera, pela incapacidade de investir e pelo sofrimento que causa nas famílias afectadas pelo ciclo vicioso de pagamentos com atraso. Segundo o Prof. Augusto Mateus, 12 dias de atraso no pagamento geram mais de 17.000 desempregados por ano<sup>1</sup>.

Neste contexto, partimos da realidade dos pagamentos com atraso em Portugal no final dos três últimos governos – XVIII liderado por José Sócrates (Junho 2011), XIX liderado por Pedro Passos Coelho (Novembro 2015) e XXI liderado por António Costa (Outubro 2019), com o objetivo de perceber o caminho percorrido, analisar tendências e, acima de tudo, definir caminhos que possam promover o pagamento a horas.

#### A evolução dos pagamentos em Portugal

Portugal continua a ser um país com uma realidade de prazos e práticas de pagamento muito negativas quer ao nível do Estado (administração central), quer ao nível das empresas. Uma realidade que continua a provocar estrangulamentos económicos, ineficiências de gestão e sofrimento social desnecessário.

No entanto, no decorrer dos anos em análise (2011-2019) é possível:

---

<sup>1</sup> Estudo “A Crise Económica e Financeira e a Sustentabilidade das PME | A relevância de um quadro coerente e integrado de medidas de suporte ao financiamento global das PME” desenvolvido pelo Prof. Augusto Mateus em setembro de 2013. Disponível em <http://www.ver.pt/PDF/A-Crise-Economica-Financeira-Sustentabilidade.pdf>.

- . Identificar evidentes sinais de melhoria que demonstram, de forma cabal, **que é exequível promover uma mudança cultural e efectiva no cumprimento dos prazos de pagamento**, a qual, no passado, muitos não acreditavam ser possível. Estes sinais são particularmente evidentes na Administração Local que reduziu em 1.252 milhões de euros a dívida a mais de 90 dias, bem como os prazos médios de pagamento de 129 para 19 dias;
- . Constatar que estas mudanças no Estado foram possíveis graças à conjugação de três factores: **líderes que perceberam a vantagem do pagamento a horas; coragem política** para procurar resolver este tema; e **mudanças legislativas que reforçaram** a obrigatoriedade do pagamento no prazo e penalizaram o incumprimento (por exemplo a lei dos compromissos públicos<sup>2</sup>);
- . Entender que o **atraso no pagamento, na maioria dos casos, não está relacionado com problemas financeiros e de liquidez, mas é fruto de lideranças e culturas empresariais** que não percebem a relevância e impacto do pagamento a horas e que, por essa razão, não dão importância aos prazos de pagamento acordados, não promovendo a organização eficiente e célere dos processos de pagamento. Na actualidade, há menos empresas a pagar no prazo do que durante o período de intervenção da troika (14% em 2019 contra 16,5% em 2012), tal como no Estado as dívidas a mais de 90 dias também são superiores, mesmo com maior liquidez financeira e com as baixas taxas de financiamento existentes.

### **Um novo ciclo de pagamentos em Portugal**

É por isso urgente reforçar o apelo a cada líder, a cada empresa, a cada organização e ao Estado para que assumam a sua responsabilidade nesta situação e procurem mudar o que estiver ao seu alcance para continuar a transformação necessária no sentido do ciclo vicioso de pagamentos passar a ser um ciclo virtuoso e sustentado, que crie confiança e previsibilidade nos pagamentos, potenciando a competitividade das nossas empresas e da nossa economia.

Nesse sentido a **CIP, a APIFARMA e a ACEGE, em conjunto com as 1.214 organizações aderentes ao “Compromisso pagamento pontual”**, reforçam o apelo a um movimento nacional que possa, neste novo ciclo governativo, dar um novo impulso para que os pagamentos sejam realizados nos prazos acordados, deixando algumas propostas de construção deste novo ciclo.

#### **. Ao XXI Governo Constitucional:**

- . **A indicação clara a toda a Administração Pública da importância** de pagar no prazo acordado, para bem da competitividade das empresas portuguesas, cumprindo o 7º artigo da Lei n.º8/2012 de 21 de Fevereiro de 2012, que refere que a execução orçamental não pode conduzir, em qualquer momento, a um aumento dos pagamentos em atraso.
- . **A decisão de utilizar parte da liquidez<sup>3</sup> existente para prever, neste Orçamento, a liquidação, ou definir um calendário para o fazer, de todas as dívidas com mais de 90 dias a fornecedores**, introduzindo liquidez na economia e dando o exemplo de bom pagador. Adicionalmente, tornar mais eficientes e céleres os processos de análise, verificação e pagamento de faturas, subsídios e participações em projectos ou investimentos.

---

<sup>2</sup> Lei n.º 8/2012 de 21 fevereiro. A “lei dos compromissos e pagamentos em atraso das entidades públicas” que definiu as regras aplicáveis à assunção de compromissos e aos pagamentos em atraso das entidades públicas.

<sup>3</sup> De acordo com o quadro A.15 do Boletim Estatístico do BdP a liquidez das administrações públicas é de cerca de 19 mil milhões de euros (derivado de: dívida bruta e dívida líquida, a agosto de 2019, eram 252.065 e 233.122 milhões de euros)

. **O reforço de mecanismos de indução pública do cumprimento dos prazos de pagamento** através da introdução e valorizações deste tema; certificação positiva como, por exemplo, as PME excelência ou PME líder; nas candidaturas a fundos nacionais e europeus.

. **À Ordem dos Revisores Oficiais de Contas e à Ordem dos Contabilistas certificados**

Que promovam instrumentos e dêem instruções aos seus membros para que integrem este tema na sua actividade, sinalizando e alertando os seus clientes para situações de pagamentos atrasados;

. **Aos líderes empresariais e das associações empresariais** nacionais e sectoriais:

. Que adiram publicamente ao Compromisso de Pagamento Pontual, assumindo-o pessoalmente, afirmando que o pagamento no prazo acordado constitui uma obrigação básica de cada líder e é uma boa prática de gestão que deve ser impulsionada.

. Que publiquem anualmente no seu website e nos relatórios o indicador de “Prazo Médio de Pagamento a Fornecedores” e definam métricas e objectivos aos responsáveis financeiros sobre atrasos de pagamentos.

. Em particular para as grandes empresas, no sentido de darem o exemplo, para que promovam a liquidez no sentido de constituírem uma referência para o mercado, analisando os prazos de pagamentos existentes e introduzindo as alterações processuais necessárias para o seu cumprimento.

**Este é um momento decisivo para consolidar a transformação da cultura de pagamentos atrasados numa cultura de pagamentos a horas.** Se a Administração Pública e o sector privado se unirem neste desafio, acreditamos que é possível manter o caminho iniciado, do qual a CIP, APIFARMA e a ACEGE se orgulham de fazer parte.

2 de dezembro de 2019

António Saraiva - Presidente CIP

João Almeida Lopes - Presidente APIFARMA

João Pedro Tavares - Presidente ACEGE

## **ANEXO**

### ***Os ciclos políticos de governação e os pagamentos pontuais***

Neste documento apresentamos a evolução dos prazos de pagamento de acordo com os últimos três ciclos governativos - XVIII liderado por José Sócrates (Junho 2011), XIX liderado por Pedro Passos Coelho (Novembro 2015) e XXI liderado por António Costa (Outubro 2019) - e analisando de forma autónoma a Administração Central, Regional e Local e as entidades privadas.

#### ***Principais conclusões***

Da análise efectuada retiramos algumas conclusões principais:

- **A Administração Pública, voltou a aumentar o volume de pagamentos com atrasos superiores a 90 dias.** Embora sendo num montante pouco significativo, 22 milhões de euros, inverteu-se a lógica de descida acentuada verificada no mandato do XIX governo (menos 2.253 milhões), em incumprimento do artigo 7 da Lei n.º8/2012<sup>4</sup> que refere que “a execução orçamental não pode conduzir, em qualquer momento, a um aumento dos pagamentos em atraso.”

Nota também para o facto de só existirem dados de atrasos de pagamentos superiores a 90 dias, o que é em si um atraso muito elevado, partindo do pressuposto que o prazo definido pelo enquadramento legal<sup>5</sup> para o pagamento da Administração Pública são 30 dias, e em casos excecionais 60 dias.

- Analisando em detalhe os pagamentos do Estado, constatamos que:

. a **Administração Central**<sup>6</sup>, é a grande responsável pelo aumento do valor total (mais 218 milhões de euros com atraso superior a 90 dias) mais do que absorvendo o esforço de melhoria conseguido a nível regional e local.

. Em relação à **Administração Regional**<sup>7</sup> continua a fazer uma rota consistente de diminuição da dívida e de previsibilidade nos pagamentos, que permitiu diminuir os pagamentos em atraso, de 947 milhões em 2011 para 194 milhões de euros em 2015 e para 117 milhões em 2019. Uma enorme descida de 829 milhões em 8 anos que deverá ser mantida.

---

<sup>4</sup> Lei n.º 8/2012 de 21 de fevereiro.

<sup>5</sup> Decreto-Lei n.º 62/2013, diploma que visa transpor para a ordem jurídica interna a Diretiva n.º 2011/7/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011, procedendo à revisão do anterior regime e à sua substituição à luz do novo diploma comunitário.

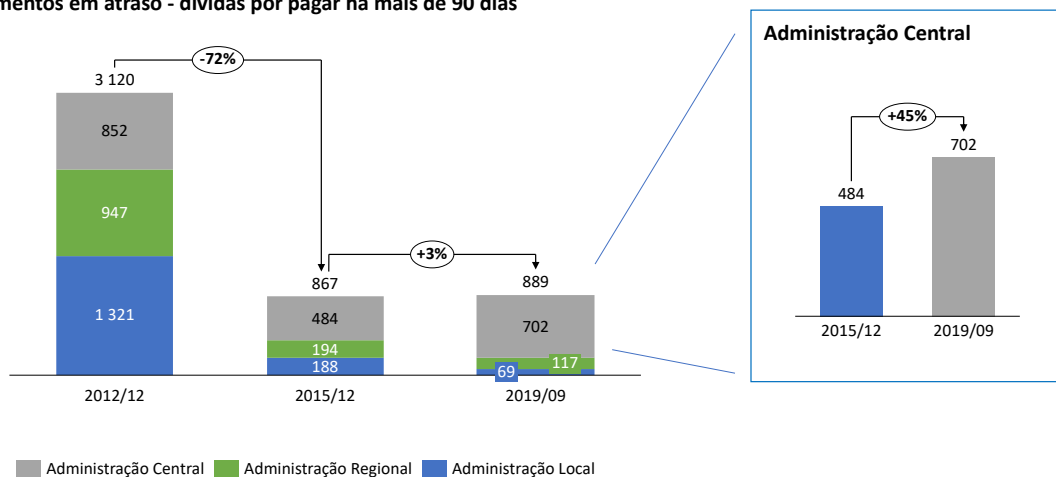
<sup>6</sup> Inclui para efeitos de análise a Administração Central excluindo o Subsector da Saúde, o Subsector da Saúde, os Hospitais EPE, as Empresas Públicas Reclassificadas e as Empresas Públicas Não Reclassificadas. Ver tabela "Pagamentos em atraso (dívidas por pagar há mais de 90 dias) - Stock em fim de período (consolidado)" no anexo estatístico do boletim orçamental da DGO relativo ao período que termina em setembro de 2019.

<sup>7</sup> Ver tabela "Pagamentos em atraso (dívidas por pagar há mais de 90 dias) - Stock em fim de período (consolidado)" no anexo estatístico do boletim orçamental da DGO relativo ao período que termina em setembro de 2019.

. Também a **Administração Local**<sup>8</sup> mantém a impressionante tendência de pagamento a horas, iniciada em 2012 e consolidada até este ano, com a diminuição de **1.252 milhões de euros na dívida a mais de 90 dias para um montante de apenas 69 milhões** (era de 188 milhões de euros em 2015), o qual seguindo a tendência existente poderá ser liquidada nos próximos anos.

Nota também para a diminuição em cerca de 110 dias dos prazos médios de pagamento, de 129 dias para 19, e para os impactos positivos dessa alteração referidos por tantos autarcas.

Pagamentos em atraso - dívidas por pagar há mais de 90 dias



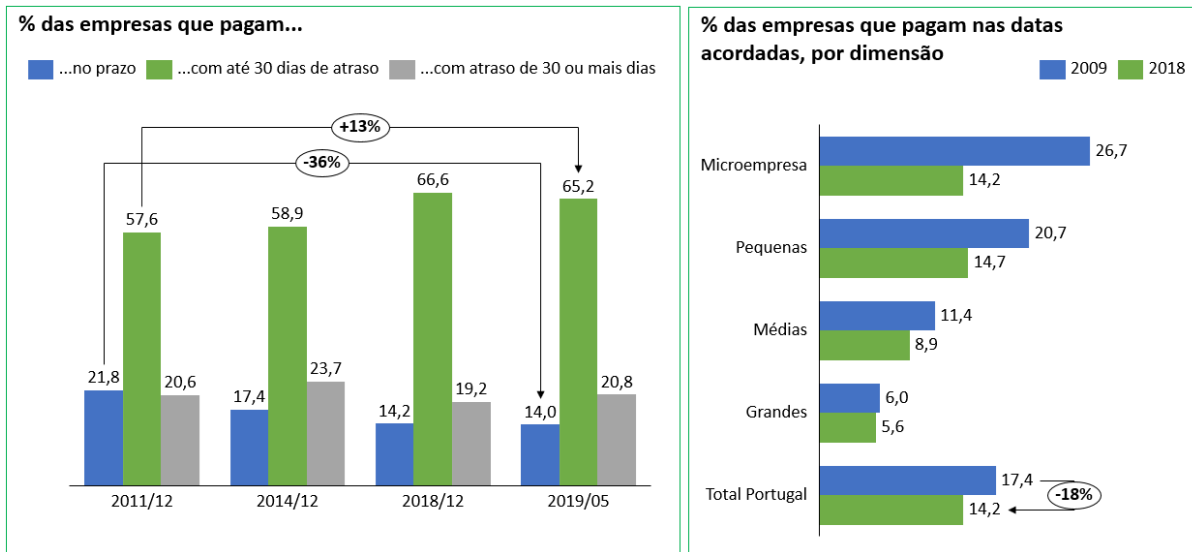
Nota: Dados retirados das Sínteses de Execução Orçamental da Direção Geral do Tesouro disponíveis em <http://www.dgo.pt/execucaoorcamental/Paginas/Sintese-da-Execucao-Orcamental-Mensal.aspx?Ano=2019&Mes=Outubro> referentes ao quadro "Pagamentos em atraso (dívidas por pagar há mais de 90 dias) - Stock em fim de período (consolidado)" disponível na secção "16 - Dívida não Financeira das Administrações Públicas". (1) Administração central inclui, para efeitos de análise, as seguintes componentes: (i) a Administração Central excluindo o Subsector da Saúde; (ii) o Subsector da Saúde; (iii) os Hospitais EPE; as (iv) Empresas Públicas Reclassificadas, e as (v) Empresas Públicas Não Reclassificadas.

- Em relação às empresas<sup>9</sup>, o prazo médio de pagamento diminuiu 10 dias, de forma consistente desde 2012, cifrando-se agora em 71 dias.

No entanto, **só 14,2% das empresas pagam no prazo acordado com o fornecedor**. Uma percentagem pior do que em 2011 (21,8%) e do que em 2014 (17,4%) e que mantém Portugal a 28,6 pontos percentuais de distância da média da europa (42,8%). Por outro lado, olhando para a dimensão das empresas, os dados obrigam a uma reflexão profunda das **grandes empresas, com apenas 5,6% destas a pagar no prazo acordado**.

<sup>8</sup> Idem

<sup>9</sup> Informação baseada nas análises da Informa DB "Como Pagam as Empresas em Portugal | Retrato do Tecido Empresarial" (setembro 2019 - 5ª edição) e "Barómetro de Pagamentos" relativo a junho de 2019.



Nota: Informação baseada nas análises da Informa DB “Como Pagam as Empresas em Portugal | Retrato do Tecido Empresarial” (setembro 2019 - 5ª edição) e “Barómetro de Pagamentos” relativo a junho de 2019.

Se analisarmos **os pagamentos até 30 dias de atraso<sup>10</sup>**, melhoraram e voltaram a valores próximos de 2011, 79,2% (que compara com 79,4% em 2011 e 76,3% em 2014) mostrando ainda assim que existe um caminho positivo que está a ser percorrido pelas empresas.

## Análise da evolução dos pagamentos em Portugal?

### Estado Central, Regional e Local

Ao nível do Estado verifica-se que a significativa redução dos prazos de pagamento implementada no ciclo político que terminou no 4º trimestre de 2015 se manteve durante a legislatura que agora terminou. Com efeito, a dívida comercial do Estado Central e Local e Regional - conforme números divulgados pela Direção-Geral do Tesouro disponibilizados nos boletins de Síntese de Execução Orçamental, que regista as obrigações a pagar a fornecedores de bens e serviços -, manteve-se no final desta legislatura em níveis semelhantes aos do final da legislatura anterior. No entanto, é de salientar que o esforço de redução dos passivos não financeiros das Administrações Públicas provém das administrações regionais, não sendo visível esse mesmo esforço ao nível da Administração Central nem ao nível das administrações locais.

Ao nível das entidades que compõem o sector público empresarial do Estado, incluídos nos números da administração pública, verificou-se uma melhoria (redução) dos prazos médios de pagamento de 2015 para 2019. Com efeito, a média do PMP do SEE (sem saúde) cai de 25 para 19 dias enquanto o mesmo indicador relativo à área da saúde cai de 120 dias para 117 dias. Verifica-se, no entanto, que ao nível do sector da saúde, o Estado continua a ser um pagador com prazos inaceitáveis, em média,

<sup>10</sup> Refere-se à soma das percentagens de empresas que pagam no prazo e das empresas que pagam com até 30 dias de atraso

são de seis meses. Esta é uma situação muito negativa e que compara mal com as melhores práticas ao nível do sector da saúde.

Por outro lado, de acordo com os dados da APIFARMA, a dívida das entidades públicas à indústria farmacêutica cresceu para 947 milhões de euros em setembro de 2019 (era de 695 em dezembro de 2015). Verifica-se, neste aspecto, um aumento dos níveis de dívida comercial do Estado à indústria farmacêutica embora se mantenham significativamente abaixo dos verificados em 2011. No entanto, a dívida vencida aumentou também, para os 668 milhões de euros, representando 70,5% do total da dívida das entidades públicas.

Sector público	2012/12 <sup>(1)</sup>	2015/12 <sup>(2)</sup>	2019/09 <sup>(3)</sup>	Delta 2019-11	Delta 2019-15
Passivos não financeiros das Administrações Públicas <sup>(4,5)</sup> (milhões de euros)	5 000	1 884	1 969	-3 031	85
Administração Central	327	290	724	398	434
Administração Regional	2 570	638	162	-2 408	-476
Administração Local	2 103	956	1 083	-1 021	126
Pagamentos em atraso - dívidas por pagar há mais de 90 dias <sup>(4)</sup> (milhões de euros)	3 120	867	889	-2 231	22
Administração Central	852	484	702	-150	218
Administração Regional	947	194	117	-829	-77
Administração Local	1 321	188	69	-1 252	-119
PMP das empresas do SPEE – sem Saúde <sup>(6)</sup> (dias)	74 (4T11) <sup>(7)</sup>	25	19 (2T19)	-55	-6
PMP das empresas do SPEE – Saúde <sup>(6)</sup> (dias)	303 (4T11) <sup>(7)</sup>	120	117 (2T19)	-186	-3
Dívida das Entidades Públicas à Indústria Farmacêutica <sup>(8)</sup> Dívida a + de 90 dias <sup>(8)</sup> (milhões de euros)	1 283 1 005 (4T11)	695 437	947 668	-336 -337	252 231

Notas: Análise relativa aos ciclos legislativos

(1) Fim do XVIII Governo Constitucional em 20 de junho de 2011; Dados relativos a dezembro de 2012, os primeiros disponíveis no boletim de execução orçamental de janeiro de 2013.

(2) Fim do XX Governo Constitucional em 26 de novembro de 2015; Dados relativos a dezembro de 2015 obtidos em versão definitiva no boletim de execução orçamental de janeiro de 2016.

(3) Fim do XXI Governo Constitucional em 26 de outubro de 2019; Dados relativos a setembro de 2019.

(4) Dados retirados das Sínteses de Execução Orçamental da Direção Geral do Tesouro disponíveis em <http://www.dgo.pt/execucaoorcamental/Paginas/Sintese-da-Execucao-Orcamental-Mensal.aspx?Ano=2019&Mes=Outubro>

(5) Estes dados são materialmente diferentes dos dados apresentados pela UTAO na sua nota mensal os quais têm origem no Banco de Portugal. Não foi possível reconciliar as diferenças.

(<https://www.parlamento.pt/sites/COM/XIIIILEG/SCOFMA/Paginas/utao.aspx?t=524d4f74646d6c6b595377675257356b61585a705a4746745a5735306279426c49456c75646d567a64476c745a57353062773d3d&Path=6148523063446f764c324679626d56304c334e706447567a4c31684a53556c4d5a5763765130394e4c7a564454305a4e51533942636e463161585a765132397461584e7a59573876565652425479394577363132615752684c434246626d5270646d6c6b5957316c626e527649475567535735325a584e306157316c626e5276>)

(6) Dados divulgados pela Direção-Geral do Tesouro e Finanças em [http://www.dgft.pt/ResourcesUser/SEE/Documentos/PMP/2019/PMP\\_2T\\_2019.pdf](http://www.dgft.pt/ResourcesUser/SEE/Documentos/PMP/2019/PMP_2T_2019.pdf).

(7) Informação obtida no Quadro B.3 – "Prazo Médio de Pagamentos a Fornecedores" disponibilizado no Boletim Informativo sobre o Sector Empresarial do Estado relativo ao 4.º Trimestre 2011 publicado pela Direção-Geral do Tesouro e Finanças.

(8) Informação disponibilizada pela APIFARMA em <https://www.apifarma.pt/indicadores/Portugal/IFPT/Documents/DividaIF.pdf> e em <https://www.apifarma.pt/publicacoes/ifnumeros/Paginas/IF.aspx>.

Em conclusão, verifica-se que houve, na legislatura que agora terminou, uma manutenção de políticas de pagamento a fornecedores que permitiu um desempenho genericamente em linha com a legislatura anterior, embora sem que se tenham verificado melhorias significativas. Sem dúvida que o facto de, em contabilidade nacional, um aumento no stock de passivos comerciais em determinado ano ser incluído no saldo orçamental desse ano, visto que aqueles correspondem a compromissos assumidos, implica uma maior disciplina de pagamentos.

### **Sector privado**

Relativamente ao sector privado verifica-se que o prazo médio de pagamentos das empresas tem mostrado sinais consistentes de melhoria, o que é uma tendência positiva a destacar. Por outro lado, verifica-se que há hoje menos empresas a pagar dentro do prazo acordado face ao que acontecia em 2014 e 2011, embora não tenham existido alterações significativas no número de empresas que paga dentro do prazo ou com até 30 dias de atraso (ou seja, apenas com um pequeno atraso).

Mais, não só há uma deterioração no que respeita ao número de empresas que pagam a horas, como também se verifica que as empresas em Portugal pagam significativamente mais fora do prazo quando comparado com o que acontece na Europa: se apenas 14,2% das empresas em Portugal pagam a horas, esse indicador na Europa é de 42,8%. Por outro lado, enquanto em Portugal o indicador se deteriorou, verifica-se que na Europa este indicador melhorou em 5,2pp entre 2014 e 2018, verificando-se assim uma maior desvantagem competitiva das empresas portuguesas face às europeias. Este fator é tanto mais penalizador quando se verifica que mais importante do que o prazo em si, é que se receba dentro do prazo e das condições estabelecidas no ato da contratação ou do fornecimento.

Sector privado	2011/12	2014/12	2018/12	2019/05
% das empresas que pagam na data acordada				
Portugal	21,80%	17,40%	14,20%	14,00%
Europa	37,80%	37,60%	42,80%	n/a
PMP (dias)	81	75	71	n/a
Valor por pagar a fornecedores (mil milhões de euros)	n/a	n/a	49,8	n/a

Notas: Informação baseada nas análises da Informa DB “Como Pagam as Empresas em Portugal | Retrato do Tecido Empresarial” (setembro 2019 - 5ª edição) e “Barómetro de Pagamentos” relativo a junho de 2019

No entanto, pode dizer-se que a deterioração que se verificou no indicador que mede a percentagem de empresas que pagam dentro do prazo (-7,6pp entre 2011 e 2018) foi compensada por uma melhoria do indicador de empresas que pagam com “apenas” até 30 dias de atraso, o qual cresceu +7,4pp entre 2011 e 2018. Ou seja, apesar de mais empresas pagarem fora do prazo, este impacto é relativamente marginal.



Sector privado	2011/12	2014/12	2018/12	2019/05
% das empresas que pagam...				
...no prazo	21,8%	17,4%	14,2%	14,0%
...com até 30 dias de atraso	57,6%	58,9%	66,6%	65,2%
...com atraso de 30 ou mais dias	20,6%	23,7%	19,2%	20,8%

Notas: Informação baseada nas análises da Informa DB “Como Pagam as Empresas em Portugal | Retrato do Tecido Empresarial” (setembro 2019 - 5ª edição) e “Barómetro de Pagamentos” relativo a junho de 2019

Analisando por dimensão da empresa, verifica-se que, se por um lado as microempresas são as mais cumpridoras (14,2% pagam dentro do prazo acordado), verifica-se também que este é o segmento de empresas que mais contribui para a deterioração verificada em anos recentes. Finalmente, as grandes empresas são as menos cumpridoras, com apenas 5,6% destas a pagarem dentro dos prazos acordados, embora aqui quase não tenha havido uma alteração de comportamentos.

% empresas que pagam nas datas acordadas	2018	2009	Diferença
Por dimensão			
Microempresa	14,20%	26,70%	-12,5pp
Pequenas	14,70%	20,70%	-6,0pp
Médias	8,90%	11,40%	-2,5pp
Grandes	5,60%	6,00%	-0,4pp
Total Portugal	14,20%	17,40%	-3,2pp