Jornal Oficial
da União Europeia

PT
Série C

C/2024/2101

26.3.2024

Parecer do Comité Económico e Social Europeu — Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à luta contra os atrasos de pagamento nas transações comerciais

[COM(2023) 533 final — 2023/0323 (COD)]

(C/2024/2101)

Relatores: **Panagiotis GKOFAS**

Alena MASTANTUONO

Angelo PAGLIARA

Consulta	Conselho da União Europeia, 6.10.2023
	Parlamento Europeu, 2.10.2023
Base jurídica	Artigos 114.º e 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Competência	Secção do Mercado Único, Produção e Consumo
Adoção em secção	20.12.2023
Adoção em plenária	17.1.2024
Reunião plenária n.º	584
Resultado da votação	
(votos a favor/votos contra/abstenções)	215/14/8

1. Conclusões e recomendações

1.1 O Comité Económico e Social Europeu (CESE) congratula-se com a Comunicação da Comissão — Pacote de medidas de apoio às PME, bem como com a intenção desta de continuar a combater os atrasos de pagamento. O pagamento atempado contribui para um ambiente económico mais saudável e cumpre o objetivo estratégico de aprofundamento do mercado único. Ao mesmo tempo, o CESE manifesta a sua preocupação com o facto de a transformação da atual diretiva num regulamento poder limitar a flexibilidade dos Estados-Membros e do ambiente empresarial num período em que se verificam múltiplos fatores adversos em toda a UE, e solicita uma avaliação mais aprofundada das medidas propostas, bem como uma abordagem proporcional e adaptada para a sua aplicação.

1.2 O CESE observa que a cultura dos atrasos de pagamento varia consideravelmente consoante os setores e os Estados-Membros. Identifica igualmente dois grandes problemas gerais relativamente a esta matéria: em primeiro lugar, a aplicação das regras em vigor e, em segundo lugar, os atrasos de pagamento por parte dos organismos do setor público, apesar do limite máximo de 60 dias estabelecido pela diretiva em vigor. O prazo médio para pagamento efetivo pelo setor público é superior em 13 dias ao das empresas, que não têm limite máximo para os prazos de pagamento. Por este motivo, o CESE exorta os organismos do setor público a darem o exemplo e a cumprirem as regras em vigor.

1.3 A natureza morosa e dispendiosa dos processos judiciais em alguns Estados-Membros da UE, bem como o receio de prejudicar as relações comerciais, dissuadem os credores de recorrer aos tribunais para recuperar o montante devido. É necessário tirar melhor partido das ferramentas digitais e promover a literacia financeira e outros meios de garantia (ou seja, garantias bancárias, pagamento do preço de compra como penhor ou direito de retenção), bem como formas alternativas de resolução de litígios.

1.4 O CESE considera que a criação de organismos nacionais de fiscalização do cumprimento pode ser benéfica. No entanto, salienta que esses organismos terão de operar de forma objetiva e garantir a máxima confidencialidade no tratamento de informações sensíveis do ponto de vista comercial, tanto no que concerne às empresas como aos organismos do setor público, e sem impor outras obrigações em matéria de comunicação de informações.

1.5 O CESE apoia o desenvolvimento de programas de literacia financeira em colaboração com as autoridades nacionais, o setor bancário, as agências/instituições europeias, como, por exemplo, a Aliança Europeia das Pequenas Empresas (ESBA) ou o Banco Central Europeu (BCE), e as organizações empresariais. Os serviços ou agências públicos, para além dos parceiros sociais e das câmaras de comércio, poderiam prestar serviços de aconselhamento em matéria de literacia financeira e de atrasos de pagamento sem estarem sujeitos à regulamentação relativa aos auxílios estatais.

1.6 Cabe dar especial atenção aos atrasos de pagamento nas transações comerciais entre empresas europeias e entidades de países terceiros.

1.7 O relatório que avalia a forma como o regulamento foi aplicado deve ter em conta as avaliações e os relatórios do CESE, dos parceiros sociais e das câmaras de comércio, em colaboração com os outros colegisladores.

2. **Enquadramento**

2.1 Em setembro de 2023, a Comissão publicou o pacote de medidas de apoio às pequenas e médias empresas (PME), que inclui uma proposta de regulamento relativo aos atrasos de pagamento, uma proposta de diretiva relativa à simplificação fiscal para as PME e um conjunto de medidas para melhorar o desempenho das PME, com ênfase no aperfeiçoamento do Programa Legislar Melhor, no aumento do acesso ao financiamento, na melhoria de competências dos trabalhadores e noutros mecanismos de apoio.

2.2 O pacote inclui igualmente a revisão do quadro jurídico da Diretiva Atrasos de Pagamentos, a fim de colmatar as lacunas resultantes da legislação da UE em vigor. Mais especificamente, a ação da Comissão centra-se na falta de medidas preventivas, na aplicação efetiva do mecanismo relativo aos atrasos de pagamento, na ausência de um prazo máximo de pagamento e na facilitação do acesso das PME aos mecanismos de recurso.

2.3 De acordo com o relatório de pagamentos de 2023 elaborado pela Intrum, o prazo médio de pagamento nas transações entre empresas é de 41 dias, sendo o prazo médio de pagamento efetivo de 56 dias. Já no que se refere ao setor público, o prazo médio de pagamento é de 52 dias e o prazo médio de pagamento efetivo é de 69 dias.

2.4 Embora o acesso ao financiamento varie entre os Estados-Membros ([1]), continua a ser um encargo significativo para as economias e as empresas que enfrentam deficiências estruturais e/ou estão mais expostas a crises económicas.

2.5 O aumento global das taxas de juro no setor bancário teve um efeito em espiral nas restrições de liquidez das empresas e das PME, especialmente das que aplicam um regime de investimento. Além disso, não são apenas os aumentos das taxas de juro nominais, mas também os diferenciais das taxas de juro que distorcem o desempenho das empresas, especialmente no caso das PME,

3. **Observações na generalidade sobre a proposta de regulamento relativo à luta contra os atrasos de pagamento**

3.1 O efeito combinado dos elevados custos da energia e das matérias-primas e do reembolso dos empréstimos necessários para manter as atividades económicas durante a pandemia de COVID-19 alterou radicalmente a importância dos pagamentos atempados, especialmente para as PME europeias. Embora os organismos do setor público e as grandes empresas possam diversificar a sua carteira de clientes e de fornecedores, as PME dependem de um número restrito de clientes, dispõem de volumes e de reservas financeiros limitados e exercem a sua atividade principalmente a nível regional e local. Contudo, a diferença em termos de poder de negociação entre as partes é apenas uma das razões subjacentes aos atrasos de pagamento: a insuficiente aplicabilidade das regras em vigor representa um obstáculo importante para os credores, que tendem a não exercer os seus direitos para preservar a sua relação comercial com o devedor.

3.2 A situação foi ainda exacerbada pela inflação excecionalmente elevada e pelos consequentes aumentos das taxas de juro, o que compromete os investimentos. As condições de pagamento deterioram-se em períodos de turbulência económica devido à necessidade de as empresas garantirem o seu fluxo de caixa e as suas reservas. Ao contrário das grandes empresas, as PME têm um acesso limitado a empréstimos bancários ([2]) e, por conseguinte, para algumas delas, os atrasos de pagamento constituem uma fonte de financiamento temporário que ajuda a fazer face à escassez de liquidez. Por conseguinte, o CESE apoia a intenção da Comissão de tornar os fluxos de caixa mais previsíveis, mas manifesta preocupação quanto à solução proposta pela Comissão.

3.3 O CESE reconhece que o impacto em cadeia dos atrasos de pagamento não afeta apenas o bom funcionamento das operações quotidianas das empresas. A cultura dos atrasos de pagamento, que varia de Estado-Membro para Estado-Membro e de setor para setor, também dificulta o planeamento dos investimentos a longo prazo das empresas.

([1]) Banco Central Europeu, «Survey on the Access to Finance of Enterprises in the euro area — October 2022 to March 2023» [Inquérito sobre o acesso das empresas ao financiamento na área do euro — outubro de 2022 a março de 2023].

([2]) «Delay now, pay later — why SMEs must not put off investing in innovation and greening» [Atrasar agora para pagar mais tarde — porque é que as PME não devem deixar de investir na inovação e na ecologização], oecdcogito.blog.

3.4 Na sua avaliação de impacto, a Comissão reconhece a impossibilidade de quantificar as implicações sociais dos atrasos de pagamento ([3]). No entanto, tal prática é prejudicial para os proprietários de pequenas empresas, para as suas famílias e para os seus trabalhadores, tendo graves consequências para os pagamentos de serviços públicos essenciais, rendas e empréstimos, bem como para a sua motivação e produtividade. Além disso, em 2022, 47 % das empresas inquiridas pela Intrum afirmaram que um pagamento mais rápido as ajudaria a contratar mais trabalhadores ([4]).

3.5 Na sequência da adoção da Diretiva Atrasos de Pagamentos (Diretiva 2000/35/CE) em 2000 e da sua primeira revisão através da Diretiva 2011/7/UE, as práticas de pagamento desleais entre todos os intervenientes em causa (organismos do setor público, grandes empresas e PME) tornaram-se cada vez mais evidentes, especialmente no caso de pagamentos dos organismos do setor público às empresas ([5]).

3.6 O CESE reconhece que, de um modo geral, a Diretiva 2011/7/UE em vigor demonstrou a sua eficácia ao longo dos anos. Contribuiu fortemente para melhorar a atitude em relação aos pagamentos, sensibilizar para esta questão e garantir um ambiente empresarial mais justo. No entanto, o problema dos atrasos de pagamento persiste e o CESE reconhece a necessidade de adotar medidas eficazes. Por conseguinte, o CESE considera adequado explorar opções para melhorar o cumprimento e a cultura dos pagamentos. Porém, tal como acontece com qualquer outra alteração regulamentar, esta deverá ser abordada de forma judiciosa, especialmente no que diz respeito às regras de direito privado.

3.7 Este ano, o prazo médio de pagamento oferecido é de 41 dias nas transações entre empresas e 52 dias no setor público. O prazo de pagamento efetivo entre empresas é de 56 dias, o que representa mais três dias do que no ano passado, mas é ainda um prazo muito inferior ao prazo de pagamento efetivo do setor público, que é de 69 dias. Trata-se de um indicador claro de que existe um problema com o respeito dos prazos de pagamento acordados e não com a sua duração propriamente dita. Por conseguinte, o CESE considera que, com a sua proposta, o que a Comissão está a tentar resolver é a questão dos prazos de pagamento longos e não dos atrasos de pagamento, através da introdução de medidas excessivamente restritivas, em vez de melhorar o atual quadro de execução com regras mais eficazes.

3.8 O CESE salienta que a importância dos atrasos de pagamento varia consideravelmente entre os Estados-Membros ([6]) e entre setores. Por conseguinte, a Comissão deveria ter avaliado mais aprofundadamente a possibilidade de alterar a diretiva em vigor e, em caso de alterações significativas, deveria ter optado por uma diretiva revista (a chamada reformulação), o que evitaria que todas as entidades fossem afetadas, independentemente da sua dimensão e do equilíbrio de poderes. As PME carecem de apoio e as novas regras deverão ter por objetivo proporcionar-lhes um ambiente mais justo. No entanto, na prática, o conjunto de regras propostas privará as PME da flexibilidade de que necessitam dos seus parceiros comerciais, impondo-lhes condições desnecessariamente rigorosas.

3.9 A ação da Comissão para assegurar pagamentos atempados não deve comprometer a possibilidade de as partes que participam nas negociações dos contratos acordarem prazos de pagamento mais longos. Por conseguinte, o CESE sublinha a importância de negociações flexíveis aquando da fixação dos prazos de pagamento e manifesta fortes preocupações em relação à proposta da Comissão. Com efeito, o limite de 30 dias proposto elimina a liberdade contratual entre empresas. Apesar da flexibilidade de que as empresas dispõem atualmente, ou seja, a liberdade de negociar o prazo de pagamento, demoram muito menos tempo a pagar do que o setor público, que tem um limite máximo de 60 dias. A ingerência na liberdade contratual não parece justificada neste contexto e seria desproporcionada face aos benefícios que realisticamente se pode esperar.

3.10 A este respeito, o CESE remete para os resultados da consulta pública realizada pela Comissão ([7]), que conclui claramente que a manutenção das regras em vigor em matéria de prazos de pagamento é a opção preferida entre os participantes no inquérito (29 % dos inquiridos). Além disso, várias partes interessadas, ao escolherem «Outras opções» de entre as disponíveis, especificaram que se opunham à limitação da liberdade contratual. Por último, recordando a natureza fundamental da questão suscitada, o CESE remete para a Resolução do Parlamento Europeu sobre o estado da União das PME, publicada em julho de 2023, que salienta a importância de «fazer face aos atrasos de pagamento […] assegurando simultaneamente uma abordagem equilibrada que preserve a liberdade contratual» ([8]).

3.11 O CESE concorda que o procedimento de verificação ou aceitação de bens ou serviços não deve exceder 30 dias a contar da data de receção desses bens ou serviços. Salienta, no entanto, que tal constituirá um problema para alguns empresários devido aos aspetos técnicos dos seus produtos. É necessário assegurar um acompanhamento cuidadoso da abordagem setorial, tendo em conta a exposição assimétrica de alguns setores económicos.

([3]) SWD(2023) 314 final, Avaliação de impacto, ponto 227, página 58.

([4]) «Annual and Sustainability Report 2022 — Long-term credit management for a sound economy» [Relatório anual e de sustentabilidade de 2022 — Gestão do crédito a longo prazo para uma economia sólida], Intrum, 2022.

([5]) Segundo a Comissão Europeia, em alguns Estados-Membros os organismos do setor público demoram, em média, 100 dias a liquidar as suas faturas, havendo períodos de maior atraso que podem ultrapassar consideravelmente este número: «Late payment: Commission refers Italy to Court of Justice for failing to ensure suppliers are paid on time» [Atrasos de pagamento: a Comissão intenta uma ação contra a Itália junto do Tribunal de Justiça por não assegurar o pagamento atempado a fornecedores].

([6]) O relatório da Comissão sobre a análise do desempenho das PME frisa a existência de discrepâncias graves na aplicação das regras em vigor da Diretiva Atrasos de Pagamentos nos Estados-Membros, salientando que os atrasos de pagamento estão a tornar-se uma forma de financiamento a custo zero. O documento pode ser consultado em: «Annual Report on European SMEs 2022/2023» [Relatório anual sobre as PME europeias 2022-2023].

([7]) Pagamentos em atraso — Atualização das regras da UE.

([8]) TA(2023)0294.

3.12 O CESE reconhece que uma das principais lacunas da diretiva em vigor é a falta de uma definição clara do conceito de «manifestamente abusivo» e a necessidade de os tribunais interpretarem essa definição. A disposição ambígua suscitou preocupações ao longo dos anos, uma vez que deixava às empresas margem para se desviarem da «referência» de 30 dias, que pode ser alargada para prazos de pagamento superiores a 60 dias de calendário nas transações entre empresas. A este respeito, o CESE toma nota da intenção da Comissão de substituir este conceito por uma lista de práticas nulas nos termos do artigo 9.º da proposta de regulamento.

3.13 No entanto, do ponto de vista jurídico, não é possível fazer cumprir o disposto no artigo 9.º, uma vez que é impossível declarar nulas, como estipulado no artigo 9.º, n.º 1, alínea d), as práticas de «[a]trasar ou impedir deliberadamente o momento do envio da fatura». Além disso, em consonância com o ponto 3.9, o CESE considera que as referências aos prazos de pagamento nas transações entre empresas devem ser suprimidas do artigo 9.º, n.º 1, alínea a), tendo em conta que se trata de algo que deve ser acordado exclusivamente pelas partes contratantes.

3.14 Embora o CESE considere que a criação de organismos nacionais de fiscalização do cumprimento é benéfica, será fundamental garantir que estes funcionam correta e eficientemente. Assim, esses organismos terão de operar de forma objetiva e independente e garantir a máxima confidencialidade no tratamento de informações sensíveis do ponto de vista comercial, tanto no que concerne às empresas como aos organismos do setor público. Até à data, as autoridades nacionais não garantiram o bom funcionamento dos mecanismos de fiscalização do cumprimento — especialmente nas transações entre administrações públicas e empresas. Atendendo aos atrasos crónicos de pagamentos do setor público às empresas, o CESE manifesta a sua preocupação em relação à capacidade de organismos do setor público fiscalizarem o cumprimento por parte de outros organismos do setor público pertencentes à mesma estrutura de governação.

3.15 Entre os operadores económicos particularmente afetados pelos atrasos de pagamento por parte dos organismos do setor público encontram-se muitas empresas da economia social. A questão assume maior relevância tendo em conta que, em muitos casos, o único cliente dessas empresas na prestação de serviços de assistência social e educação e formação é o setor público. Tendo em conta que não existe um mercado privado para as referidas empresas, estas encontram-se particularmente expostas, uma vez que não têm alternativas aos contratos públicos.

3.16 Consequentemente, os atrasos de pagamento são um dos fatores que desincentivam a participação das PME em contratos públicos. Os elementos de prova apresentados pela Comissão apontam para a falta de pagamentos atempados entre os organismos do setor público. Por conseguinte, o CESE congratula-se com o prazo de pagamento proposto, que foi fixado em 30 dias para as transações entre administrações públicas e empresas. Os organismos do setor público devem dar o exemplo, uma vez que representam um parceiro essencial para as empresas. O novo regulamento propõe uma melhor proteção dos subcontratantes em obras públicas de construção, ao solicitar que os adjudicatários apresentem provas às autoridades (ou entidades) adjudicantes de que pagaram aos seus subcontratantes diretos. Esta situação terá um enorme impacto nos fornecedores que recorrem ao pagamento da autoridade adjudicante para pagar aos subcontratantes.

3.17 O CESE incentiva os colegisladores a ponderarem formas alternativas à prevista no artigo 4.º de assegurar o pagamento atempado a subcontratantes aquando da adjudicação de contratos públicos. Exigir que o contratante pague aos seus subcontratantes diretos antes ou no momento do aviso de pagamento contraria o objetivo de assegurar que todos os que fazem parte da cadeia de valor são pagos num prazo que permita um fluxo de caixa saudável. Como indica a proposta da Comissão, há um risco evidente de fazer recair sobre o adjudicatário a responsabilidade de financiar antecipadamente os trabalhos. A fim de garantir o pagamento dos subcontratantes sem demora, o CESE recomenda que o adjudicatário principal emita uma declaração no prazo de um mês, que só deverá começar a contar após a receção do pagamento por parte do organismo do setor público. Essa declaração deve certificar o pagamento dos subcontratantes no prazo de 30 dias a contar da receção do pagamento por parte do organismo do setor público.

3.18 As novas disposições incluídas nos artigos 5.º e 6.º — e baseadas nos artigos 3.º e 4.º da diretiva em vigor — constituem um passo em direção ao objetivo de uma cultura de pagamentos rápidos. As práticas de pagamento desleais pressupõem frequentemente a perda injustificada dos juros, desde que o montante subjacente seja pago. Ao incorrerem automaticamente no pagamento de juros de mora, os devedores sentir-se-ão incentivados a respeitar os prazos fixados no contrato. O artigo 5.º, n.º 3, dispõe que «[o] credor não pode renunciar ao direito de receber juros de mora». Embora o CESE compreenda o objetivo de incentivar as PME a solicitarem o pagamento de juros, há também a preocupação de que a impossibilidade de renunciar a esse direito possa colocar dificuldades às PME devedoras.

3.19 O CESE considera que o novo montante fixo proposto de 50 euros deve ter em conta a proporcionalidade relativamente ao montante da transação.

3.20 O CESE concorda com o apelo da Comissão aos Estados-Membros para que incentivem as PME a recorrerem a ferramentas digitais para facilitar os pagamentos atempados e o acesso a formação em matéria de gestão de crédito. Uma vez que as PME carecem frequentemente de literacia financeira e digital, os Estados-Membros devem reforçar a colaboração com os parceiros sociais, bem como com as câmaras de comércio e a indústria, a fim de recolher boas práticas e dar formação nesta matéria às empresas e aos seus trabalhadores. Tendo em conta os recursos financeiros limitados a afetar a essa formação, as organizações empresariais deverão receber apoio e meios para ministrar a formação às empresas sobre esta matéria. Tal não deverá ser considerado um auxílio estatal.

3.21 O CESE apoia plenamente o artigo 16.º e sublinha a importância de minimizar os obstáculos existentes, como a complexidade da instauração de uma ação judicial contra os devedores. Tendo em conta a natureza morosa e dispendiosa dos processos judiciais, os Estados-Membros devem incentivar a mediação voluntária, bem como outros métodos de resolução alternativa de litígios voluntária, a fim de dirimir rapidamente os litígios em matéria de pagamento.

4. **Observações na especialidade**

4.1 O CESE reconhece igualmente que o objetivo da Comissão deve prever a aplicação sistemática de processos voluntários de faturação e transferências eletrónicas, a fim de garantir uma maior segurança jurídica através de provas eletrónicas. No entanto, tendo em conta o quadro económico precário que as PME enfrentam atualmente, a Comissão e os Estados-Membros devem apoiar e facilitar a adoção de práticas de pagamento digital. Além disso, a introdução dessas práticas de pagamento deve estar ao alcance de todas as empresas. O CESE recomenda uma introdução faseada para garantir que as PME dispõem de tempo para adquirir conhecimentos e de meios financeiros para aceder a esses instrumentos digitais.

4.2 O CESE congratula-se com a tentativa da Comissão de resolver a falta de dados oficiais sobre os atrasos de pagamento na Europa e assinala a necessidade de proceder ao intercâmbio de boas práticas a nível europeu através do reforço do papel do Observatório dos Pagamentos da UE. O CESE considera igualmente que o observatório deve recolher informações e dados produzidos periodicamente pelos Estados-Membros, em colaboração com os organismos nacionais de fiscalização do cumprimento (ou outras autoridades competentes), bem como com centros de investigação independentes privados, a fim de avaliar a eficácia do regulamento. Em qualquer caso, não deve impor qualquer obrigação adicional de comunicação de informações às empresas.

4.3 O CESE destaca a dimensão externa da proposta. A imposição de condições rigorosas em matéria de prazos de pagamento pode ter um impacto nas transações comerciais no mercado único e impulsionar operações comerciais fora da UE. Seria mais fácil fazer negócio com fornecedores de países terceiros autorizados a aceitar prazos de pagamento mais longos. Essa realidade poderia constituir uma ameaça para a competitividade da Europa, devendo, pois, ser evitada.

4.4 O CESE concorda que as transações comerciais que devam ser pagas após a data de entrada em vigor do regulamento em apreço devem ficar sujeitas às suas disposições. No entanto, tal só deve ser aplicável se o contrato em causa tiver sido assinado após a data de aplicação do regulamento. O CESE considera que tal é necessário para assegurar uma transição estável, tanto para as empresas como para os organismos do setor público, do atual quadro jurídico para o proposto pelo regulamento.

4.5 O desempenho do setor público no que respeita ao pagamento aos adjudicatários do setor privado deve ser acompanhado, analisado e revisto periodicamente, não só com base nos programas e reformas nacionais, mas também através de uma participação mais ampla dos parceiros sociais e dos representantes das câmaras de comércio na avaliação de impacto e no processo de avaliação a montante e a jusante.

4.6 Os parceiros sociais e as câmaras de comércio podem desempenhar um papel significativo no desenvolvimento de instrumentos adequados para a formação e educação da sociedade em geral sobre questões financeiras, bem como de instrumentos e outros procedimentos que ajudem a promover a literacia financeira, por estarem mais familiarizados com as necessidades e as lacunas dos seus próprios setores.

Bruxelas, 17 de janeiro de 2024.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu

Oliver RÖPKE