



IV ANEXOS

1. *INQUÉRITO SOBRE ADMINISTRAÇÃO DAS EMPRESAS E MAPAS DE RECOLHA DE INFORMAÇÃO.*



INQUÉRITO

INTRODUÇÃO

Com o presente inquérito pretende-se identificar a adopção, na empresa, de princípios de governo das sociedades (*corporate governance*), entendido este como o sistema de regras e condutas relativos ao exercício da direcção e do controlo da organização, com vista a contribuir para a optimização do desempenho das sociedades e benefício de todos aqueles cujos interesses estejam, de uma forma ou de outra, envolvidos na sociedade (*stakeholders*).

O inquérito compõe-se essencialmente de nove partes:

1. Identificação da empresa
2. Forma jurídica da empresa
3. Identificação dos membros do órgão de administração da empresa
4. Estrutura e funcionamento do órgão de administração
5. Avaliação, reporte e gestão do risco na empresa
6. Divulgação da informação
7. Estratégias e avaliação
8. Regras societárias internas
9. Exercício da função accionista

INSTRUÇÕES DE PREENCHIMENTO

1. O preenchimento do presente inquérito deve ser feito em nome da empresa, na medida em que o mesmo traduza a opinião vigente na organização, devendo, para o efeito ser preenchido por, pelo menos, dois membros do órgão de gestão, isto é, em conformidade com as regras de vinculação da sociedade.
2. O inquérito apresentado obedece a uma metodologia que teve em conta minimizar o esforço dispendido no seu preenchimento. Com efeito, na quase totalidade das questões colocadas a resposta emitida depende da simples aposição de cruces [x] em quadrículas apropriadas.

No caso de existirem “escalas”, pretende-se a indicação a que nível a afirmação se aplica à empresa. Por exemplo:

“Na organização existem procedimentos de reporte de risco”.



3. É garantido aos inquiridos anonimato quanto ao sentido de opinião expresso nas respostas individualmente emitidas. As respostas destinam-se a ser objecto de tratamento estatístico agregado, de forma a detectar tendências de posicionamento do universo inquirido.
4. No caso de alguma questão suscitar dúvidas, ou não se aplicar à vossa instituição, abstenha-se de responder a essa questão e p.f prossiga com as demais questões. O DA-IX mantém todo o interesse, mesmo em tais situações, em auscultar a opinião de V. Exa (Vide quadro de observações).
5. Solicita-se aos inquiridos a devolução do questionário preenchido 15 dias após a sua recepção.
6. Em caso de dúvidas ou esclarecimentos adicionais, p.f. contacte:

	e-mail	Telef.
Coordenadora: Maria Gabriela Ramos	g.ramos spe@tcontas.pt	21-7945435
Técnica Superior: Maria Brochado	Maria.Brochado@tcontas.pt	21-7945475

Agradece-se desde já a colaboração prestada.

Lisboa, ___ Outubro de 2002



INQUÉRITO
sobre
ADMINISTRAÇÃO DAS EMPRESAS



P.1. IDENTIFICAÇÃO DA EMPRESA

(Nas alíneas assinaladas em [1], apresentar valores não consolidados, no caso de empresas integradas em grupos económicos)

- a) Nome da Empresa _____
- b) Sector de Actividade principal (CAE) (3 dígitos) _____
- c) Volume de negócios em 31.12.2001 (euros) [1] _____
- d) Activo Total Liquido em 31.12.2001 (euros) [1] _____
- e) Capitais Próprios em 31.12.2001 (euros) [1] _____
- f) N.º de Trabalhadores/colaboradores em 31.12.2001 [1] _____

P.2. FORMA JURÍDICA DA UNIDADE EMPRESARIAL INQUIRIDA

- a) Sociedade Anónima.....
- b) Entidade Pública Empresarial.....
- c) Sociedade por Quotas.....
- d) Outra. Qual? _____

P.3. IDENTIFICAÇÃO DOS MEMBROS DO ÓRGÃO DE ADMINISTRAÇÃO DA EMPRESA

3.1. Presidente: _____

3.2. Vogais: _____

P.4. ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DO ÓRGÃO DE ADMINISTRAÇÃO

4.1. Como é estruturada a Administração?

Conselho de Administração.....

Conselho Geral e Direcção.....

Outro: _____.....

4.2. O contrato de sociedade estabelece regras especiais sobre a eleição de administradores? [V.g. eleição aprovada por votos correspondentes a determinada percentagem (cfr. n.º 2 do art.º 391.º do CSC).]

Sim.....

Não.....

N/A.....

4.2.1. Em caso afirmativo. A eleição de administradores depende da percentagem de participação no capital social?

Sim.....

Não.....

4.2.1.1. Ocorreu eleição de administradores propostos por grupos de accionistas minoritários?

Sim.....

Não.....



4.2.1.1.1. Que percentagem do capital social detém cada um desses grupos? (Art.º 392º do CSC.)

- <10%.....
- >10% e <20%.....
- >20%.....
- N/A.....

4.2.1.1.2. Existem acções privilegiadas [(Golden Share) cfr. art.º 13.º da Lei 11/90]?

- Sim.....
- Não.....
- N/A.....

4.2.1.1.3. Em caso afirmativo. Quantas acções privilegiadas existem?

Quem é o titular dessas acções?

4.3. Qual a duração do mandato da administração?

- 3 anos.....
- 4 anos.....
- Outro. Qual? _____

4.4. Qual a data de início do actual mandato? ____ / ____ / ____

4.5. Nos últimos quatro anos, qual foi a duração de cada mandato, n.º de pessoas, nomeadas e reconduzidas _ p.f. especificar _____

4.6. O Presidente do Conselho de Administração é designado pela(o):

Assembleia Geral.....

Conselho de Administração.....

4.7. O Presidente do Conselho de Administração tem voto de qualidade?

Sim.....

Não.....

4.8. Existe atribuição de pelouros/áreas pelos administradores?

Sim.....

Não.....

4.8.1. Essa distribuição encontra-se formalizada documentalmente, através de:

Deliberação do CA.....

Manual de Empresa.....

Outro. Qual _____.....

4.8.1.1. Essa atribuição inclui as regras para autorização de investimentos, desinvestimentos, locações, aquisição de bens e de serviços e admissão de pessoal?

Sim.....

Não.....

4.9. O Conselho de Administração delegou as suas funções de gestão corrente numa Comissão Executiva?

Sim.....

Não.....



4.9.1. Quantos dos seus membros integram o Conselho de Administração?

Todos.....

Alguns (n.º) _____

4.9.2. Esta Comissão Executiva dá conhecimento permanente e completo sobre a totalidade das matérias em apreciação e sobre as decisões tomadas ao Conselho de Administração?

Sim.....

Não.....

4.9.2.1. Em caso afirmativo. Como? _____

4.10. Existem Administradores que sejam membros de órgãos de Administração / Fiscalização de outras sociedades?

Sim.....

Não.....

4.10.1. Em caso afirmativo. Em que sociedades?

4.10.1.1. Esse facto foi precedido de autorização?

Sim.....

Não.....

4.10.1.1.1. Em caso afirmativo. Por quem? _____

4.10.1.1.2. Em caso de ter havido autorização, o correspondente documento é divulgado internamente?

Sim.....

Não.....

4.11. Qual a periodicidade das reuniões do:

√ **Conselho de Administração**

Uma vez por semana

Uma vez por quinzena

Uma vez por mês

Outras

√ **Comissão Executiva**

Uma vez por semana

Uma vez por quinzena

Uma vez por mês

Outras

4.12. Nas últimas cinco reuniões do órgão de administração, quantos membros e representados estiveram, respectivamente, presentes, em termos de média percentual?

4.13. Existem outras comissões/Comités de apoio ao Conselho de Administração? (V.g. Comité de avaliação, comité de conduta, comité de finanças.)

Sim.....

Não.....

4.13.1. Em caso afirmativo. Quais? _____

4.14. Em caso afirmativo, foram criadas na empresa comissões/ Comitês de controlo com competências em matéria de nomeação de directores e gestores, análise de políticas de remuneração ou outras?

Sim.....

Não.....



4.14.1. Em caso afirmativo. Quais?

- a) Para nomeação de directores e gestores.....
- b) Para análise de políticas de remuneração.....
- c) Para resolução de conflito de interesses.....
- d) Outras.....

4.15. A divulgação pela empresa dos procedimentos/critérios seguidos para a nomeação de directores e gestores é feita por?

- a) Documento Interno
- b) Intranet
- c) Relatórios e contas
- d) Jornais e revistas da especialidade
- e) Comunicados de imprensa
- d) Outra. p.f. especifique _____

4.16. É frequente a divulgação pela empresa das políticas de remuneração dos membros dos órgãos executivos?

- Sim.....
- Não.....

4.16.1. Em caso afirmativo. Qual o modo de divulgação?

- a) Documento Interno
- b) Intranet
- c) Relatórios e contas
- d) Outras

4.17. Existem assessores ou consultores a prestar assessoria ao Conselho de Administração?

- Sim.....
- Não.....

4.17.1. Em caso afirmativo. Qual a natureza do vínculo?

- a) Consultor(es) independentes.....
- b) Quadro interno.....
- c) Empresas.....

4.17.2. Quantos e afectos a que áreas?

4.18. O órgão de gestão desenvolveu procedimentos no sentido de uma regular monitorização do negócio e da satisfação da comunidade, mediante a realização de sondagens, comunicação interna e outros mecanismos de retorno de informação?

- Sim.....
- Não.....
- N/A.....

4.18.1. Em caso afirmativo – p.f. especifique _____



P.5. ESTRATÉGIAS E AVALIAÇÃO

5.1. Foram definidas linhas de orientação estratégica pelos accionistas em Assembleia Geral?

Sim.....

Não.....

5.1.1. Em caso afirmativo. Qual o âmbito temporal?

Anual.....

Bienal.....

Trienal.....

Outro..... (indique qual _____)

5.2. Os objectivos e/ou orientações definidas nas GOP-Grandes Opções do Plano, para os anos (1999, 2000, 2001 e 2002) estão reflectidos em documentos da empresa?

Sim.....

Não.....

5.2.1. Em caso afirmativo. Qual o documento? _____

5.3. Foram, expressamente, definidos objectivos estratégicos pelo Conselho de Administração?

Sim.....

Não.....

5.3.1. Em caso afirmativo. Qual o documento? _____

5.3.2. Se sim, qual o âmbito temporal?

Anual.....

Bienal.....

Trienal.....

Outro..... (indique qual _____)

5.3.3. Encontram-se definidas as iniciativas/medidas/programas expressamente associadas/encadeadas nesses objectivos estratégicos?

Sim.....

Não.....

5.3.3.1. Em caso afirmativo. Em que documento? _____

5.4. Foram estabelecidas metas e indicadores de execução de natureza não financeira? (Natureza social, ambiental, etc.)

Sim.....

Não.....

5.5. Existe algum processo de auto-avaliação e/ou de avaliação de desempenho em função das metas/objectivos atingidos, de valores padrão ou de outros indicadores de rentabilidade económica ou social?

Sim.....

Não.....

5.6. Em termos genéricos, que opinião mantém face ao quadro legal, que regula as orientações estratégicas (D.L n.º 558/99, de 17 de Dezembro)

a) Muito positiva.....

b) Positiva.....

c) Razoável.....

d) Negativa.....

e) Muito negativa.....

f) Não está familiarizado com o quadro legal vigente...



P.6. DIVULGAÇÃO DE INFORMAÇÃO

6.1. São divulgadas as competências dos vários órgãos, departamentos ou divisões da empresa?

Sim.....

Não.....

6.1.1. Em caso afirmativo. Qual é o modo de divulgação?

a) Documento Interno

b) Intranet

c) Relatórios e contas

d) Jornais e revistas da especialidade

e) Comunicados de imprensa

6.2. São divulgadas as funções efectivamente desempenhadas por cada um dos membros do órgão de administração, directores e gestores e as suas áreas de responsabilidade na empresa?

Sim.....

Não.....

6.2.1. Em caso afirmativo. Qual é o modo de divulgação?

a) Documento Interno

b) Intranet

c) Relatórios e contas

d) Jornais e revistas da especialidade.....

e) Comunicados de imprensa.....

6.3. É divulgada a política de distribuição de dividendos, correntemente adoptada pela empresa?

Sim.....

Não.....

N/A.....

6.3.1. Em caso afirmativo. Qual é o modo de divulgação?

- a) Documento Interno
- b) Intranet
- c) Relatórios e contas
- d) Jornais e revistas da especialidade.....
- e) Comunicados de imprensa.....

6.4. São utilizadas as novas tecnologias de informação para divulgação de informação financeira e documentos preparatórios para as reuniões das Assembleias Gerais?

- Sim.....
- Não.....

6.5. Existe uma página oficial da empresa na *Internet*?

- Sim.....
- Não.....

6.5.1. Em caso afirmativo. Qual o endereço? _____

P.7. O RISCO NA EMPRESA

7.1. Na organização, existe um entendimento claro sobre:

– o risco do negócio

- Sim.....
- Não.....

– a gestão do risco

- Sim.....
- Não.....



7.2. Em que áreas de actividade se procede à gestão do risco?

7.3. A organização procede à identificação dos principais riscos potenciais relativamente a cada objectivo e meta estabelecidos (v.g. tal como constam do Plano de Actividades da Empresa/Contrato de Serviço Público)?

Concorde bastante Concorde Não concordo nem discordo Discordo Discordo bastante

7.3.1. Quais os tipos de riscos que a organização identifica:

- a) Riscos estratégicos, v.g., riscos derivados das decisões estratégicas.....
- b) Riscos de oportunidade, v.g., o risco da oportunidade perdida no sentido de melhorar a prossecução dos objectivos da organização.....
- c) Riscos de reputação, v.g. o risco de prejudicar a reputação e a credibilidade da organização
- d) Riscos financeiros, v.g. riscos decorrentes dos encargos com projectos.....
- e) Riscos operacionais, v.g. riscos associados à prestação de serviços públicos.....
- f) Riscos de conformidade, v.g. o risco de não cumprimento das normas legais, regulamentos e contratos
- g) Riscos relativos ao público-alvo da área de responsabilidade da organização.....
- h) Outro (especifique p.f.)._____

7.4. A organização procede à mensuração dos riscos em função do seu:

- a) Impacto financeiro
- b) Impacto na sua reputação.....
- c) Probabilidade de ocorrência.....
- d) Alcance dos objectivos.....
- e) Outro. p.f. especifique _____.....

7.5. A organização toma em consideração os riscos no processo de tomada de decisão sobre as acções a empreender.

<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Concordo bastante	Concordo	Não concordo nem discordo	Discordo	Discordo bastante

7.6. A reacção da organização face ao risco envolve:

a) Uma avaliação da eficácia dos controlos existentes e a capacidade de resposta da gestão do risco.

<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Concordo bastante	Concordo	Não concordo nem discordo	Discordo	Discordo bastante

b) Uma avaliação dos custos e benefícios da gestão do risco.

<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Concordo bastante	Concordo	Não concordo nem discordo	Discordo	Discordo bastante

c) Planos de acção para pôr em prática as decisões sobre os riscos identificados.

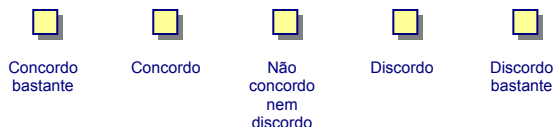
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Concordo bastante	Concordo	Não concordo nem discordo	Discordo	Discordo bastante

d) Prioridade aos riscos que exigem uma gestão mais activa.

<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Concordo bastante	Concordo	Não concordo nem discordo	Discordo	Discordo bastante



7.7. A organização procede à monitorização e revisão dos riscos em relação ao alcance dos objectivos.



7.8. Na organização existem procedimentos sobre o reporte de riscos.



7.9. A organização revê, como rotina, a eficiência dos controlos implementados para fazer face aos riscos.



7.10. Os procedimentos e processos de gestão do risco da organização constam em documento e proporcionam orientações sobre gestão de risco para todo o pessoal da organização.



7.11. A monitorização da eficiência da gestão do risco faz parte integrante dos processos normais de reporte da gestão.



7.12. A importância da gestão e controlo do risco foi largamente divulgada através da organização.



7.13. Os gestores da organização revêm com regularidade o desempenho da organização no que se refere à gestão dos riscos do negócio.



P.8. REGRAS SOCIETÁRIAS INTERNAS

8.1. A empresa tem códigos de conduta e regulamentos internos sobre matérias como: conflitos de interesses, sigilo profissional ou outras?

Sim.....

Não.....

8.1.1. Em caso afirmativo. Qual o seu conteúdo?

a) Conflitos de interesse

b) Sigilo profissional.....

c) Outras

8.2. Existe alguma comissão/comité especializada neste tipo de assuntos?

Sim.....

Não.....

8.2.1. Em caso afirmativo. Qual? _____

8.3. Durante o actual mandato existiram deliberações respeitantes a qualquer uma das seguintes situações:

a) Incompatibilidades.....

b) Negócios com a própria sociedade.....

c) Relações privilegiadas com clientes e fornecedores.....

d) Outras.....

8.4. O órgão de gestão determinou a definição de funções e responsabilidades dos diversos níveis da organização?

Sim.....

Não.....

8.4.1. Quais? _____



8.5. Existem normas que estabeleçam o reporte de incidentes?

Sim.....

Não.....

8.5.1. Em caso afirmativo. Qual? _____

P.9. EXERCÍCIO DA FUNÇÃO ACCIONISTA

9.1. De entre as funções elencadas, assinale as exercidas pelo(s) accionista(s) ou detentores do capital, na empresa:

a) Estabelecimento de orientações estratégicas, incluindo a missão da empresa, os objectivos fundamentais de médio e longo prazo e as decisões de grandes investimentos ou desinvestimentos.....	<input type="checkbox"/>
b) Fornecimento de capitais próprios necessários ao exercício da actividade da empresa e ao seu desenvolvimento sustentado.....	<input type="checkbox"/>
c) Escolha e nomeação dos responsáveis pela gestão.....	<input type="checkbox"/>
d) Avaliação do desempenho dos gestores.....	<input type="checkbox"/>
e) Fixação das remunerações dos gestores.....	<input type="checkbox"/>
f) Aprovação de contas.....	<input type="checkbox"/>
g) Distribuição de resultados.....	<input type="checkbox"/>

9.2. Como avalia em termos genéricos, a actividade desenvolvida pelo accionista Estado, instituída no âmbito do quadro legal vigente (D.L n.º 558/99, de 17 de Dezembro).

a) Muito Positiva

b) Positiva.....

c) Razoável.....

d) Negativa.....

e) Muito negativa.....

f) Sem opinião.....

9.3. Existe interferência do(s) accionista(s), ou detentores do capital, na gestão corrente da empresa?

Sim.....

Não.....

Sem opinião.....

P.F. Deseja expressar quaisquer opiniões, comentários, críticas ou outros considerandos sobre o questionário a que acabou de responder?

Não.....

Sim..... p.f. especifique: _____

OBSERVAÇÕES

Data: _____ Assinatura(s): _____



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Comissão do Mercado de Valores Mobiliários (2001), “Questionário sobre administração de sociedades”

ANAO (2001), “Questionário de *Corporate Governance* para o Sector Público”

NAO (2000), “*Managing Business Risk in Government*”

Ministério das Finanças (1999), “Privatizações e Regulação. A experiência Portuguesa”

Ministério das Finanças, (1998); “O Livro Branco sobre o Sector Público Empresarial”

AIP (1995), “O Processo de Privatizações em Portugal”



MAPA I

Unid. Monetária: Euro

Situação Económica Financeira e Rec. Hum.	1999	2000	2001
1. Balanço			
Activo total líquido			
Activo Imobilizado			
Capitais Próprios			
Capital Social			
Reservas			
Resultados Transitados			
Resultados Líquidos			
Passivo Total			
Passivo Curto Prazo			
Passivo Médio Longo Prazo			
2. Indicadores			
Activo Imobilizado/Activo Total			
Activo Fixo/Activo Total			
Autonomia Financeira			
Solvabilidade (capital próprio/Passivo total)			
Capitais Permanentes/Activo Imobilizado			
Capitais Permanentes/Activo Fixo			
3. Demonstração de Resultados			
Volume de Negócios (vendas+ <i>Prest. Serv.</i>)			
Custos com o pessoal			
Custos e Perdas Financeiras			
Resultado Operacional antes de subsídios			
Resultado Operacional (EBIT)			
Resultados Financeiros			
Resultados Correntes			
Resultado Líquido			
Meios Libertos Líquidos			
Défice Operacional ¹			
Indemnização compensatória + apoios de saneamento financeiro			
<i>Cash flow</i>			
<i>Cash flow</i> operacional (EBITDA)			
4. Indicadores			
Custos com pessoal/VAB			
Custos Financeiros/VAB			
Resultado Líquido/Activo Total			
EBIT/Activo Total			
EBITDA/Activo Total			
Resultado líquido/Situação Líquida			
Custos Financeiros/Resultados Operacionais			
5. Outra Informação			
N.º trabalhadores:			
Efectivos			
Contratados a prazo			
Outras colaborações			
VAB			
Produtividade			
Absentismo			

¹ Resultados operacionais (sem IC, amortizações e provisões incluídas).



MAPA II

Unid. Monetária: Euro

Estrutura de Financiamento	1999	2000	2001
1.Dividas a M/L Prazo:			
Empréstimos bancários			
Empréstimos Obrigacionistas			
Outros empréstimos			
2.Dividas a Curto Prazo			
Empréstimos bancários			
Empréstimos Obrigacionistas			
Outros Empréstimos			

Nota: Anexar ao mapa os documentos de suporte

MAPA III

Unid. Monetária: Euro

Indemnizações Compensatórias	1999	2000	2001
1. IC justificada pela empresa			
2. IC devida (apurada pela IGF)			
3. IC paga (atribuída em RCM)			
4. Dotações de capital (*)			

(*) juntar documento de suporte



Tribunal de Contas

Separador Separador Separador Separador Separador

2. RESPOSTA DO MINISTÉRIO DE ESTADO E FINANÇAS

137

351 218816868



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

GABINETE DA MINISTRA DE ESTADO E DAS FINANÇAS

*As DA IX para
análise e, sendo
como d'isto, foi em
consideração no*


Av. Infante D. Henrique
1149-009 LISBOA
PORTUGAL

TELEFAXES: 21 881 68 62
TELEFONES: 21 881 68 20/21/22/23

16.12.03

*Projeto de relatório
Eduardo*

TRANSMISSÃO POR TELECÓPIA / TRANSMISSION BY TELEFAX

Nº DE PÁGINAS (Incluindo esta pág.) NR. PAGES (including this page)	Nº DE SÉRIE SERIAL NR.	DATA/DATE 16 12 03
PARA/TO: <i>Juiz Conselheiro Dr. Carlos Moreira TRIBUNAL DE CONTAS</i>		FAX NR. 217936033
DE /FROM: EDUARDO FARINHA <i>Gabinete da Min. E. e das Finanças</i>		
ASSUNTO/SUBJECT: <i>Ofício 013291 de 19 Nov. 03 Dr. Carlos Moreira Prezado Senhor.</i> <i>Na sequência de telefonemas de há momento, sendo enviado o documento de IGF com a respetiva pesquisa/ resposta relativamente ao assunto constantemente do ofício em assunto. Presumo que a pesquisa de PGT e da Procuradoria tenha sido já, tam- bém remetida.</i> <i>Com os meus cordiais e atenciosos cumprimentos</i>  Eduardo J. Farinha Chefe do Gabinete da Ministra de Estado e das Finanças		

DGTC 1612'03 28977



INSPEÇÃO-GERAL
DE FINANÇAS

Visto

Relativamente à apresentação dos
hospitais sujeita, também, a nota elaborada
sobre este tema (ps 147 e 149 do Relatório de
OE por 2004) em anexo

Exmo. Senhor
Chefe de Gabinete do Senhor Secretário de Estado
do Orçamento
Av. Infante D. Henrique, 1
1149-009 LISBOA

*Ministro do Estado e
das Finanças*

Nºreferência

Data

Proc. 2003/330

Norberto Sequeira da Rosa
Secretário de Estado do Orçamento

S/referência

Assunto: Relatório de auditoria do TC "Sector Empresarial do Estado: situação financeira e práticas de bom governo das sociedades públicas 1999-2002"

Relativamente às conclusões formuladas no Relatório mencionado em epígrafe, o qual, enquanto projecto, havia já sido apreciado pela IGF, a pedido do TC, temos a referir o seguinte:

- i) No geral, as conclusões sobre a situação do Sector Empresarial do Estado são de natureza genérica, repetindo diagnósticos e avaliações já anteriormente efectuados, e, nessa medida, não suscitam reparos dignos de registo;
- ii) Refira-se, aliás, que algumas das matérias que foram objecto de conclusões por parte do TC (esforço financeiro do Estado, endividamento, exercício da função accionista) foram temas incluídos no nosso "Relatório síntese sobre as empresas públicas sujeitas a controlo financeiro pela IGF durante o exercício de 2002", o qual foi submetido à consideração do Senhor Secretário de Estado do Tesouro e Finanças em 18JUL03;
- iii) As conclusões então apresentadas no documento elaborado pela IGF, baseadas em dados mais recentes do que os utilizados pelo TC, confirmam, nomeadamente, a insuficiente rentabilidade de um número significativo de empresas públicas bem como a existência de importantes desequilíbrios financeiros estruturais, a importância dos recursos financeiros públicos canalizados para o sector (1 165 milhões de €), uma generalizada qualidade deficiente nos instrumentos previsionais de gestão apresentados bem como a inexistência ou insuficiência, em muitas situações, de um adequado modelo de controlo orçamental;



INSPEÇÃO-GERAL
DE FINANÇAS

- iv) Embora sendo uma situação já conhecida, importa ter presente a conclusão (5.1.1) quanto à dimensão do Sector Empresarial do Estado, que atinge “uma dimensão significativa” e apresenta “uma considerável dispersão”; neste ponto chama-se a atenção para o facto do Estado dispor, desde 1999 (DL 491/99, de 17NOV), dos instrumentos adequados a uma inventariação exaustiva da sua carteira de participações, estando a gestão da referida base de dados a ser assegurada pela IGF; ainda relativamente a esta conclusão, deve referir-se que a transformação de hospitais da rede pública em sociedades anónimas, ocorrida em 2002, não pode servir de justificação para “o elevado número de empresas que se atingiu no final de 2001”;
- v) No que se refere ao comentário inserido na conclusão 5.1.6.1, sobre a constituição de novas sociedades comerciais, as quais se enquadram “na temática dos fenómenos de desorçamentação”, importa ter presente que esta conclusão não pode ser generalizada a todos as operações que envolveram a constituição de novas sociedades, nomeadamente hospitais públicos, cujo regime de funcionamento, assente na contratualização por parte do Estado dos serviços a prestar pelas sociedades, não deve ser equiparado a um fenómeno de omissão de despesa pública no Orçamento de Estado;
- vi) Em matéria de governo das sociedades (conclusão 5.1.7), não se vê inconveniente que as empresas públicas adoptem os princípios e as práticas impostas pela CMVM para as empresas cotadas em Bolsa, até porque se reconhece, conforme referido no Relatório IGF atrás mencionado, alguma insuficiência por parte das empresas públicas em matéria de definições estratégicas, controlo de gestão e reporte de informação.

Com os melhores cumprimentos

JOSE MARTINS DE SÁ
Inspector-Geral de Finanças

351 218816868

- Eliminar as assimetrias persistentes na distribuição dos recursos humanos;
- Apostar na prevenção primária da toxicodependência, como forma de reduzir ao mínimo o número de novos consumidores;
- Reforçar a articulação com os hospitais e centros de saúde no tratamento dos toxicodependentes.

A Empresarialização dos Hospitais

No decorrer de 2003 foi completado o conjunto de diplomas legais que enquadra a reforma do sector da saúde, dando cumprimento ao grande objectivo de criar um verdadeiro Sistema de Saúde, que integre todas as entidades prestadoras que intervêm na actividade do sector – públicas, privadas e sociais – e que, ao mesmo tempo, revitalize o actual Serviço Nacional de Saúde (SNS), centrando-o no cidadão e nas suas necessidades.

É neste contexto que se enquadra o projecto de transformação de 34 Hospitais em 31 sociedades anónimas de capitais exclusivamente públicos – a Empresarialização dos Hospitais. Este processo visa o aumento de eficiência destas unidades e constitui um passo no sentido de submeter o SNS a critérios de gestão moderna. A escolha deste número de unidades permite que este projecto tenha dimensão suficiente e constitua um catalisador da reforma do SNS.

A empresarialização obriga à contratualização da relação entre os Hospitais, S.A. e o SNS, enquanto adquirente dos serviços prestados e com o Estado enquanto accionista, através de um contrato-programa e de um plano estratégico, respectivamente.

Os planos estratégicos deverão explicitar os princípios orientadores das actuações das respectivas administrações. Constituirão o compromisso de cada Hospital na convergência para melhores padrões de eficiência na prestação de cuidados clínicos, de qualidade de atendimento e de equilíbrio financeiro. Estes padrões foram determinados de forma objectiva, considerando a eficiência média do grupo dos 10 mais eficientes, em cada vertente, deste conjunto de Hospitais.

A contratualização das relações entre os Hospitais e o SNS através de um contrato-programa permite substituir a lógica da cobertura dos custos, independentemente da quantidade e qualidade dos serviços, pelo pagamento dos serviços efectivamente prestados, tendo em conta a complexidade técnica da prestação. Esta contratualização tomou como referência um conjunto de preços para os actos médicos que foram considerados como medida da prestação de serviços pelos Hospitais e, para cada vertente, os custos das melhores unidades da rede. Este sistema de preços deverá ser comum a todas as entidades com quem o SNS contratualize a prestação de serviços clínicos: Hospitais que se mantêm no sector público administrativo; Hospitais, S.A.; futuros Hospitais construídos com base em parcerias público-privada.

O contrato tem dois objectivos bem definidos: (i) permitir ao Hospital programar a sua actividade com base num quadro plurianual, tão estável quanto possível, tendo em consideração os previsíveis meios financeiros de que disporá; (ii) permitir uma melhor gestão orçamental ao SNS, determinando a quantidade de serviços clínicos que disponibilizará aos utentes e programando antecipadamente a despesa a efectuar. Esta programação deverá assumir uma grande importância para os decisores políticos, uma vez que permitirá explicitar o valor das escolhas orçamentais e melhorar a transparência orçamental, razões que impõem que os contratos contemplem três anos: o ano de referência, vinculativo para as partes, e os dois anos seguintes cujos valores serão indicativos. As dificuldades iniciais de implementação do projecto impediram que o primeiro contrato-programa (para o ano de 2003), incluisse o carácter plurianual.

Dadas as diferentes situações de partida, designadamente no que respeita à flexibilidade dos recursos humanos e físicos, admite-se que, nalguns casos, terá que existir um período de convergência de 4 a 6 anos, onde, para além do pagamento pelos serviços prestados, haverá lugar a uma pagamento adicional, em função do factor de convergência

RELATÓRIO DO ORÇAMENTO DO ESTADO PARA 2004

que tenderá para zero no período de convergência e que dependerá das acções acordadas no plano estratégico. Evitam-se, assim, constrangimentos financeiros iniciais que determinariam o insucesso do projecto e possibilita-se o período indispensável para uma transição ajustada e contratada, caso a caso, entre as Administrações dos Hospitais e o Estado.

A consideração dos Hospitais, S.A. fora do sector das Administrações Públicas tem um impacto imediato na composição e, particularmente nos anos futuros, por via dos ganhos de eficiência, na redução da despesa pública. A estrutura da despesa altera-se, passando o pagamento dos actos médicos pelo SNS a ser contabilizado na óptica das contas públicas como aquisição de serviços e na óptica das contas nacionais como transferências sociais em espécie para as famílias. No entanto, de acordo com os procedimentos de contabilidade nacional, a consideração das entradas de capital nos Hospitais, S.A. como activos financeiros e não como transferências de capital depende crucialmente da manutenção do seu equilíbrio económico-financeiro. A existência persistente de prejuízos que determinem uma diminuição significativa do capital próprio implicará a classificação de quaisquer entradas de capital como despesa pública. Refira-se que os custos dos Hospitais SPA é totalmente imputado à despesa pública, independentemente dos custos terem resultado em despesas.

Os elementos disponíveis sobre a evolução da actividade do conjunto dos Hospitais, S.A. permite ter a expectativa de que os primeiros efeitos do aumento da eficiência já se sentirão durante 2003. Em relação à produção de actos médicos, durante os primeiros sete meses do ano verificou-se um claro aumento da produção (Quadro 3.13.1). De destacar o aumento do número de sessões de hospital de dia, das intervenções cirúrgicas e das consultas externas. Por outro lado, assiste-se também a um aumento do número de altas de internamento e a uma redução do número de dias de internamento.

Quadro 3.13.1. Produção nos Hospitais, S.A.

Consulta externa	2.040.930	2.240.122	9,8
Hospital de dia	163.338	187.816	15,0
Urgências	1.653.586	1.607.031	-2,8
Intervenções Cirúrgicas			
Inclui cirurgias programada, urgente e ambulatoria	114.218	142.569	24,8
Internamento (altas)	241.757	253.816	5,0
Internamento (dias)	1.707.217	1.658.955	-2,8

Fonte: Unidade de Missão Hospitais, S.A., Ministério da Saúde.

Este aumento da produção parece ter sido obtido sem agravar a despesa do sector público com saúde. De facto, embora não se possa comparar com a despesa realizada nos meses homólogos de 2002, devido a diferentes critérios de contabilização em contabilidade pública e empresarial, nomeadamente no que respeita às regras de especialização do exercício, verifica-se que a despesa realizada nos primeiros sete meses do ano se encontra abaixo do valor orçamentado (Quadro 3.13.2).

Quadro 3.13.2. Custos dos Hospitais S.A.

(Milhões de euros)

CMVMC	279,6	263,3	-16,3
Fornecimento e Serviços Externos	191,9	141,7	-50,2
Custos com pessoal	587,1	589,2	2,2
Outros custos	59,9	68,0	21,9
Total	1.119,5	1.062,2	-26,3

Fonte: Unidade de Missão Hospitais, S.A., Ministério da Saúde.

Apenas a rubrica dos custos de pessoal apresenta um execução marginalmente superior à que resultaria do orçamento. Todas as outras rubricas, nos primeiros sete meses do ano, apresentam uma margem relativamente ao valor inicialmente estimado para o conjunto destes meses. Assim, espera-se que os custos em 2003 se contenham dentro dos limites orçamentais previstos.

Obviamente, a distribuição destes ganhos não é uniforme entre os 31 hospitais da rede, havendo alguns casos em que o período de convergência para um nível superior de eficiência será mais demorado.

O projecto de empresarialização dos hospitais deverá ter continuidade, à medida que os resultados positivos se forem materializando, através da expansão da rede de Hospitais, S.A. Contudo, esta expansão deverá ter em consideração o seguinte conjunto de princípios:

- Dado que as unidades disponíveis que possam vir a integrar a rede são, em muitos casos, de pequena dimensão, a transformação deverá, preferencialmente, realizar-se através da incorporação em unidades já transformadas.
- Em segundo lugar, os Hospitais, S.A. que venham a incorporar novas unidades têm que pertencer ao grupo dos hospitais mais eficientes e estar em situação de equilíbrio financeiro.
- Por último, o programa estratégico do hospital deverá mostrar que a incorporação acrescenta valor.

3.13.2. Orçamento

A despesa consolidada do Ministério da Saúde ascende a 6.529,6 milhões de euros, o que representa 4,8% do PIB e 13,6% da despesa da Administração Central, verificando-se um crescimento de 3,6%, comparativamente à estimativa de execução de 2003, justificado pelas reestruturações e novas políticas na área dos cuidados da saúde.

Quadro 3.13.3. Despesa Total Consolidada - MS

(milhões de euros)

Total da Despesa de Funcionamento	5185,9	5532,2	5749,9	3,9
coberta por receitas gerais	5184,9	5520,8	5740,0	4,0
da qual:				
Transferência para o Serviço Nacional Saúde	5162,5	5446,8	5666,9	4,0
coberta por receitas consignadas	1,0	11,3	9,8	-12,9
Total dos Investimentos do Plano	104,4	113,4	105,5	-6,9
Financiamento nacional	79,5	100,4	90,2	-10,1
Financiamento comunitário	24,9	13,0	15,3	17,7
Total do Subsector Estado	5290,3	5645,5	5855,4	3,7
Total do Subsector dos Fundos e Serv. Autónomos	6095,1	6167,8	6415,7	4,0
Transferências Internas	5203,5	5511,0	5741,5	4,2
Despesa Total consolidada	6181,9	6302,3	6529,6	3,6

Notas. Os anos de 2002 e 2003 foram ajustados de modo a contemplar a perda de autonomia financeira do IDI. Nos anos de 2002 e 2003 foram excluídas as despesas de anos anteriores.

As despesas de Funcionamento dos Serviços Integrados do Ministério da Saúde ascendem a 72,9 milhões de euros, o que revela um decréscimo de 2,5% relativamente ao montante de execução estimado para 2003.

A área Cuidados da Saúde, com uma previsão orçamental de 5.666,9 milhões de euros, sofreu um acréscimo de 4% relativamente à estimativa de execução de 2003 e explica quase





2. RESPOSTA DA DIRECÇÃO GERAL DO TESOURO



S. R.
MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO

INFORMAÇÃO N.º 1651, de 3 / 12 / 2003
Para: SECRETÁRIO DE ESTADO DO TESOURO E DAS FINANÇAS

PARECERES	DESPACHO
<p>J. G. Pereira e Castro 2.12.2003</p> <p> MARIA DOS ANJOS NUNES CAPOTE DIRECTORA-GERAL</p> <p>No âmbito do DRRF vão em anexo as comentários que se nos oferecem sobre o assunto em epígrafe.</p> <p> A. J. Rodrigues Gonçalves Subdirector-Geral</p> <p>No âmbito do exercício do controlo técnico à auditoria realizada pelo TC ao SEE, é o que comi- deamos oportuno comentar por parte do DIFE A considerarmos superior 02.12.03 Ute</p>	

ASSUNTO: Relato de auditoria do TC "Sector Empresarial do Estado: situação financeira e práticas de bom governo das sociedades públicas 1999-2002" – exercício do contraditório

N/REF.: I - /LMR/2003, de 25 de Novembro
V/REF.:
N/ENT.: 47527/DGT
V/ENT.:

DGT
Conf. 58564
Data 02.12.03



S. R.
MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
SECRETARIA DE ESTADO DO TESOURO
DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO

PARECER

Do conteúdo da presente informação parece-nos de salientar:

- Os aspectos elencados sob a designação “Condicionantes e Limitações”, no que mais concretamente se refere ao tratamento, integração e publicitação da informação relativa ao SEE têm sido já objecto de reflexão por parte da DGT, que vem promovendo as medidas que estão ao seu alcance no sentido de, a este propósito, serem dados saltos qualitativos. De tudo isto tem vindo a ser dado o competente reporte ao Governo, pelo que nos congratulamos com o enfoque dado a este título no relatório do Tribunal de Contas que vai de encontro, em grande parte, às preocupações da Direcção-Geral do Tesouro.
- Diremos, ainda que uma análise deste tipo deverá ter em conta, por um lado, o modelo consagrado no quadro legislativo que o define e, por outro os meios (humanos e materiais) que se colocam à disposição da organização para implementação do modelo consagrado. Só assim se poderá ou não perceber a diferença entre o que consta da Lei e o que é praticado!

Ao Gabinete de Acompanhamento Financeiro estiveram afectos, no período em análise, 6 técnicos superiores, tendo sido reforçado, no último ano, com mais 2 técnicos superiores que foram desafectados de outros departamentos da DGT. No próprio relatório do Tribunal de Contas se reconhece a escassez de meios (item 7.3, pág.41);

- Parece-nos, por outro lado ser claro no quadro legal actualmente em vigor que é à DGT que cabe o exercício de acompanhamento da função accionista e tutelar;

À IGF, enquanto órgão de controlo interno, compete o exercício da função de controlo financeiro a exercer, também no universo do sector empresarial do Estado, e enquanto tal, não deve esta entidade ser envolvida no exercício da própria função accionista, sob pena de deixar de ter condições para o exercício da actividade de controlo;

A PARPÚBLICA, SGPS, é uma sociedade que, integrando a carteira de títulos do Estado deverá ela própria ser acompanhada pela própria DGT, salvaguardando, é certo a sua especificidade.

Portanto, a estrutura existe, pode é não estar “devidamente apetrechada dos meios técnicos e humanos” (vide págs. 14 e 15 da presente informação)

- Ainda assim, tendo em conta o leque de competências da DGT, a informação tratada pelos diferentes serviços circula de forma a possibilitar uma visão mais integrada de cada uma das entidades objecto de acompanhamento (vg. instrução de processos de garantia, outras operações financeiras, processamento de indemnizações compensatórias);
- Por fim, não podemos deixar de reforçar a ideia de que a actividade empresarial (seja ela pública ou privada) tem uma dinâmica própria, muito mutável cujo acompanhamento é extremamente exigente e dificilmente retratável de forma estática.

registat



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO

1. Introdução

Foi recebido, nesta Direcção-Geral, o relatório preliminar do Tribunal de Contas (TC) identificado em epígrafe.

O propósito da presente Informação é o exercício do princípio do contraditório, prestando os esclarecimentos necessários sobre as matérias da área de competência da DGT focadas no referido relatório sendo utilizada, para mais fácil referência, a numeração e epígrafe adoptada no documento original.

Saliente-se que a DGT apenas recebeu para exercer o princípio do contraditório as páginas 1 a 14 e 25 a 81, razão pela qual não tecerá sobre as restantes qualquer comentário.

Finalmente, em relação aos números apresentados no ponto 7.5., a DGT, embora detectando algumas divergências face aos seus próprios registos, considera-as próprias do facto de se ter procedido à junção e tratamento de informação com origens e natureza distintas, não as julgando materialmente relevantes para qualquer tipo de reparo.

2. Análise

4. Condicionantes e Limitações

- **Inexistência de um processo centralizado de recolha sistemática de informação sobre o universo do SEE, por parte das entidades que**



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO

efectuem o acompanhamento e apoio técnico ao Estado no exercício da função accionista.

Trata-se de um problema sem dúvida muito real e que tem vindo a merecer particular atenção por parte dos organismos do Ministério das Finanças com responsabilidades nesta área (DGT e IGF). Até ao presente, cada organismo tem vindo a privilegiar a recolha de informação vocacionada para a resposta directa às suas necessidades de acompanhamento do SEE, com graus de detalhe e abrangência necessariamente diferentes. No entanto, tem vindo a ser desenvolvida por ambas as organizações uma maior articulação ao nível da recolha e partilha de informação sobre o universo empresarial do Estado.

- **Não instituição de uma forma centralizada de tratamento da informação relativa aos montantes anuais despendidos com os processos de liquidação e extinção de empresas**

A intervenção da Direcção-Geral do Tesouro, no âmbito das competências conferidas no n.º 2 do art.º 10.º da sua Lei Orgânica (Decreto-Lei n.º 186/98, de 7 de Julho), assume duas fases distintas, sendo que a primeira se traduz no acompanhamento da liquidação, em termos da avaliação das funções levadas a cabo pelo Liquidatário até ao encerramento da liquidação e transmissão do património residual para o accionista Estado.

A intervenção da DGT no decurso da liquidação mostra-se condicionada, por imperativos legais impostos no CSC, na medida em que cabe única e exclusivamente aos Liquidatários prosseguir as tarefas inerentes à liquidação.

Não obstante, tem sido preocupação desta Direcção-Geral evitar o arrastamento das liquidações, facto que se pode verificar pelo número de processos de liquidação encerrados no período em referência. A este título, assinala-se que



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO

no período de 1999 até ao momento foram encerradas 18 liquidações, que se arrastavam, algumas há dezenas de anos.

A segunda fase de intervenção da DGT que corresponde aos actos subsequentes à transmissão para o Estado, através da Direcção-Geral do Tesouro, do património activo e passivo residual da sociedade extinta, corresponde nomeadamente à conclusão de todos os processos pendentes, designadamente regularização de passivos, recuperação de activos, acompanhamento de processos judiciais e gestão de activos que passaram para a esfera jurídica do Estado.

A este aspecto afigura-se de assinalar que a DGT controla efectivamente os valores quer do saldo de liquidação de cada uma das empresas extintas, quer dos valores assumidos por dívida pública, no âmbito do mecanismo previsto para a regularização de situações do passado, estabelecido na Lei do Orçamento do Estado e correspondente controle da despesa.

- **Dificuldades de interpretação ao nível da informação produzida pela DGT (...)** não concordantes com os mapas do FRDP

Apesar de no âmbito do parecer anual sobre a Conta Geral do Estado elaborado pelo TC ser sempre solicitada e fornecida a informação sobre a carteira analisada no presente relatório, sem que alguma vez fosse suscitada qualquer questão sobre dificuldades de interpretação ou sobre a sua compatibilidade com a informação recolhida pelo FRDP, poderemos esclarecer que as diferenças entre a informação da DGT e do Fundo relativamente à aplicação de receitas de operações de reprivatização no sector produtivo poderão ser explicadas pelos seguintes factores:



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO

Diferentes ópticas de tratamento da informação – Os mapas do FRDP limitam-se a retratar as entradas e saídas de fundos numa óptica de caixa, independentemente das condições específicas de cada operação. Pelo contrário, a DGT regista as alterações na sua carteira de títulos uma óptica de subscrição do capital quando as deliberações do accionista Estado são tomadas e registadas. Esta diferença tem algumas implicações, não só ao nível de um possível desfasamento temporal entre a movimentação de fundos e o processo burocrático de registo das alterações ao capital social das participadas², como também ao facto de as alterações efectuadas pela DGT na sua carteira serem realizadas pela totalidade do aumento de capital deliberado, independentemente do faseamento da sua realização;

Diferenças no grau de abrangência da informação recolhida – Enquanto o FRDP apenas produz informação relativa à aplicação de receitas de reprivatização no sector produtivo ao abrigo da Lei n.º 11/90, de 5 de Abril, a DGT regista as alterações na sua carteira de títulos independentemente da origem dos fundos/activos mobilizados. Desta forma, o FRDP não dispõe de informação sobre as realizações de capital com origem no capítulo 60.º do Orçamento do Estado, das realizações de capital em espécie, das variações de carteira originadas na conversão de créditos em capital, dações em pagamento ou por incorporação de reservas, permutas, etc.

Deficiências de circulação da informação – Em determinadas circunstâncias, e mesmo que a DGT, no âmbito da sua função de acompanhamento e apoio técnico à função accionista do Estado, tenha sido chamada a pronunciar-se sobre as diversas operações realizadas anualmente, poderá acontecer uma falha na circulação de informação, ao nível dos diversos intervenientes, sobre alguma destas operações. Por este motivo, o Núcleo de Participações do Estado da DGT procede repetidamente à confrontação e



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO

compatibilização da informação produzida pelo FRDP, da publicitada em Diário da República e da fornecida por terceiras entidades (nomeadamente o Banco de Portugal enquanto intermediário financeiro do Estado) com os seus próprios registos relativos à movimentação de títulos, identificando potenciais divergências, que são rapidamente esclarecidas, documentadas e sanadas.

- **Incapacidade de apuramento, com precisão, do número de empresas que compõem o SEE, atenta a delimitação do mesmo (...)**

Trata-se de uma questão sem dúvida pertinente, mas de difícil resolução devido ao elevado grau de dinamismo deste universo e ao grau de dispersão da carteira de títulos do Estado, em parte resultante do próprio processo de nacionalizações que indirectamente trouxe para a esfera do Estado uma multiplicidade de empresas em sectores não estratégicos.

Aliás, tal dinamismo é inclusivamente referido nas conclusões de um relatório do TC – Sector Empresarial Público – Identificação e Caracterização Sumária, de Abril de 1996, que reconhecendo as dificuldades de inventariação, identificou 804 participações societárias públicas, das quais apenas 98 (cerca de 12%) corresponderiam a participações directas.

No que concerne às participações indirectas, e com a excepção de um trabalho estatístico e cadastral, a actividade da maior parte das participadas indirectas do Estado afigura-se-nos materialmente pouco relevante para a prossecução do interesse público, não nos parecendo economicamente justificável o acréscimo de recursos necessário ao acompanhamento económico e financeiro directo deste universo por parte do Ministério das Finanças.

² Actos da responsabilidade dos Conselhos de Administração das empresas.



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO

Pelo contrário, cabe aos órgãos de administração das entidades participantes, de acordo com o mandato que lhes é conferido pelo Estado, zelar pela correcta administração das suas participadas.

- **Inexistência de informação agregada do sector, designadamente sobre a sua situação económica e financeira (...)**

A reorganização dos serviços do Ministério das Finanças, operada em 1996, concentrou, na DGT, o estudo e o exercício operacional da função accionista do Estado. Como consequência, verificou-se um acréscimo produção e circulação interna de informação especializada, com uma vertente marcadamente operacional, em detrimento da elaboração de informação para o exterior com características de padronização e abrangência próprias para a divulgação pública.

No entanto, esta Direcção-Geral tem vindo a ser periodicamente confrontada com a necessidade de fornecer pontos de situação globais sobre o SEE a membros do Governo e a organismos nacionais e internacionais tendo sempre, e sem excepção, correspondido aos pedidos formulados, apesar do esforço associado à desafectação temporária de recursos às tarefas de índole operacional que tais solicitações acarretam.

Nesta medida, a DGT esteve activamente envolvida nos trabalhos relativos à elaboração do Livro Branco do Sector Empresarial do Estado (Grupo de Trabalho Interministerial para a Análise e Avaliação da Situação e Perspectivas de Evolução do Sector Empresarial do Estado, 1998), do Livro Privatizações e Regulação – A experiência portuguesa (Direcção-Geral de Estudos e Previsão, 1999), do Livro Sector Empresarial do Estado – Evolução no Período 1996-2001 (Secretaria de Estado do Tesouro e das Finanças, 2001), e fornece



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO

regularmente elementos agregados sobre o Sector Empresarial do Estado para o FMI, OCDE e para a Secretaria de Estado do Orçamento e para Direcção-Geral de Estudos e Previsão do Ministério das Finanças.

Assim, embora não seja publicitada ou editada regularmente, teria sido possível fornecer essa informação à equipa do Tribunal de Contas, caso a mesma tivesse sido antecipadamente solicitada.

5. Conclusões

5.1.1. Quanto à dimensão do SEE

2.º Parágrafo: a transformação dos hospitais em sociedades anónimas ocorreu em finais de 2002 e, embora tenha contribuído para alargar consideravelmente o SEE, os seus efeitos não se repercutiram no Universo de participações do ano anterior.

5.1.7.3. Divulgação da informação

Grande parte das empresas do SEE divulga a informação relevante sobre a sua actividade, sendo algumas obrigadas a fazê-lo nos termos definidos pela CMVM devido ao facto de possuírem valores mobiliários admitidos a cotação. No entanto, admitimos que existe grande margem de progressão na divulgação ao público de informação tratada e agregada sobre o SEE.

Quanto à divulgação das políticas de distribuição de dividendos, trata-se de matéria sem dúvida importante, mas mais apropriada para as empresas cotadas, já que se trata de informação relevante para a fixação dos preços de transacção dos respectivos títulos.



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO

No caso do SEE, e uma vez que o Estado prossegue objectivos diferentes dos de um qualquer investidor privado, as empresas que exibem resultados positivos possuem políticas de aplicação de resultados variáveis em função das necessidades de autofinanciamento da sua actividade, não sendo a distribuição de lucros ao Estado encarada como uma prioridade.

6. A Função Empresarial do Estado.

6.4. Acompanhamento.

Embora aquando da extinção do GAFEPP as suas competências tenham sido transferidas para a DGT, esta extinção provocou não só uma redução substancial dos meios humanos afectos a essa área, como simultaneamente provocou o fim de algumas obrigações de reporte de informação³ a que eram sujeitos os Fundos e Serviços Autónomos. Acresce que a Direcção-geral do Orçamento ganhou igualmente, através da Lei n.º 158/96, de 3 de Maio, competências ao nível do acompanhamento dos FSA.

A própria regulamentação do Artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 558/99 determina que seja a IGF o Organismo do Ministério das Finanças destinatário da informação das empresas que compõe o SEE⁴, embora o âmbito de actuação da IGF não seja tão abrangente como o da DGT e seja definido pela própria Instituição através de Despacho do Inspector-Geral.

Assim, a DGT enquanto accionista exerce, sobre todas as participações constantes da sua carteira, o direito à informação consagrado no Código das

³ anualmente revalidadas em disposição específica do OE.

⁴ tal como é expressamente referido na página 38 do relatório.



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO

Sociedades Comerciais. Adicionalmente, e sempre que se justifique, solicita às empresas toda a informação necessária para responder às solicitações superiores.

7. Caracterização do Sector Empresarial do Estado

7.2 Não cumprimento das Normas do Decreto-Lei n.º 558/99

- Adaptação dos Estatutos (Artigo 35.º)

A DGT teve oportunidade de analisar as propostas de estatutos apresentadas pelos Conselhos de Gerência/Administração da CP, ML e NAV. Em geral as propostas recebidas ficavam bastante aquém do que julgávamos conveniente em termos de reporte de informação à tutela financeira. No entanto, constatando-se a diversidade de abordagens das várias EPE, submeteu-se superiormente a necessidade de harmonizar e uniformizar as disposições gerais constantes destes diplomas, criando o mesmo tipo de estrutura de estatutos e consagrando as mesmas liberdades direitos e obrigações a todos os Conselhos de Administração.

Esta harmonização nunca foi efectuada, tendo apenas sido aprovados os estatutos da NAV, EPE, sem que a maioria das recomendações formuladas pela DGT tivesse sido acolhida.

- Deveres especiais de informação (Art.º 13.º)

Em relação aos deveres especiais de informação, e tal como já foi referido anteriormente, o destinatário da informação é a Inspeccção-Geral de Finanças, organismo que não está, nem deveria estar, vocacionado



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO

para a apreciação de planos de actividades anuais e plurianuais, numa perspectiva accionista, mas sim para fiscalizar o seu cumprimento.

Foi aliás nessa perspectiva de auditoria/fiscalização que foi elaborado o relatório síntese sobre a actividade das empresas públicas cujo excerto é citado na página 39 do relatório do TC.

Nas empresas em que a fixação de limites claros ao financiamento e ao investimento foi mantida (Programa Polis e Administrações Portuárias), a DGT tem vindo a analisar de forma cuidada os IPG, e não raras vezes tem-se pronunciado desfavoravelmente em relação aos mesmos, desencadeando a sua reformulação.

No entanto, não podemos deixar de discordar com a ideia expressa pelo TC de que os IPG deveriam servir de suporte para delinear as orientações estratégicas para a empresa. Pelo contrário, são as orientações estratégicas, que emanam do Governo, que condicionam a elaboração dos IPG pelos Conselhos de Administração. Os IPG devem ser exclusivamente um documento de gestão.

O papel do Estado accionista vs o de tutela

Em relação às considerações tecidas ao longo deste ponto, torna-se importante salientar os seguintes aspectos:

- A interferência na gestão e no funcionamento das empresas apontada pelo relatório referir-se-á, tanto quanto nos podemos aperceber, a episódios pontuais protagonizados pelas tutelas sectoriais. A DGT, enquanto órgão de apoio técnico à função accionista do Estado tem vindo sistematicamente a defender a legítima intervenção do



S. R.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO

accionista na vida da empresa de acordo com os princípios e regras consagrados nos respectivos Estatutos e no CSC.

7.3. O apoio técnico

As funções da DGT não se resumem às apresentadas no início da página 41. Apresenta-se, de seguida, uma descrição das funções desempenhadas pela DGT através do Gabinete de Apoio Financeiro e do Núcleo de Participações do Estado:

- Appreciar a situação e as estratégias das empresas públicas e sociedades com capitais maioritariamente públicos, propondo as medidas consideradas adequadas;
- Analisar medidas de reestruturação e saneamento de entidades do sector público administrativo e empresarial, e acompanhar a sua execução;
- Acompanhamento da situação económica e financeira das entidades constantes da carteira de títulos do Estado, identificando problemas e desvios e propondo ao Governo medidas correctivas;
- Analisar os orçamentos e planos de investimento anuais e plurianuais, e necessidades de esforço financeiro do Estado nas empresas participadas;
- Prestar informação ao Governo sobre as empresas directamente participadas e depositadas na carteira de títulos da DGT;
- Recolher e manter actualizada informação jurídica e económico-financeira sobre as empresas participadas.
- Proceder à análise das questões submetidas às Assembleias Gerais, formulando propostas sobre a orientação do sentido de voto do accionista Estado.



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO

- Preparar os documentos e efectuar as diligências necessárias à participação do accionista Estado nas AG, assegurando habitualmente a sua representação.
- Estimativa das operações financeiras a realizar com o Estado para a elaboração do OE (dividendos, dotações de capital, subsídios e indemnizações compensatórias, assunção de responsabilidades, conversão de créditos em capital).
- Apreciação e elaboração de projectos de diplomas legais e estudo da sua incidência financeira;
- Elaboração de pareceres técnicos no âmbito da intervenção financeira do Estado na economia e do seu papel enquanto regulador do mercado;
- Apreciação de contratos de concessão e de parcerias publico-privadas e estudo da sua incidência financeira;
- Produção de elementos estatísticos por forma a responder a solicitações de instituições nacionais e internacionais.
- Apreciar as propostas de subscrição e aumento de capital e verificar a disponibilidade financeira no FRDP;
- Analisar as dotações de capital, acompanhar e controlar a sua realização, atendendo aos compromissos assumidos pelo Estado e os valores pagos pelo FRDP.
- Analisar e processar subsídios e indemnizações compensatórias;
- Verificar o cumprimento de obrigações por parte dos beneficiários daqueles apoios.
- Manter o inventário dos valores mobiliários directamente detidos pelo Estado no capital de sociedades;
- Registrar os movimentos no património (acréscimos e diminuições);
- Analisar e processar as operações de subscrição, aquisição, permuta, alienação, amortização ou extinção de títulos detidos pelo Estado;



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO

- Processar as receitas provenientes do rendimento obtido (dividendos, venda de títulos, juros e capital de obrigações detidas, rendas de concessões)
- Assegurar a intervenção da DGT nas operações de operações de privatização e reprivatização, designadamente transferência de activos financeiros a privatizar para a Parpública, acompanhar o processo de privatização e o apoio aos júris dos concursos públicos de privatização;
- Processar receitas das operações de privatização e reprivatização.

Devemos ainda salientar que, depois de constatar a dispersão de competências no domínio do SEE entre a DGT, a IGF e a Parpública, a conclusão deste ponto atribui uma série de potenciais significados negativos à *“não existência de uma só estrutura devidamente apetrechada de meios técnicos e humanos e essencialmente vocacionada para um adequado exercício de acompanhamento da função accionista e tutelar”*.

A DGT sempre apoiou a existência de uma separação clara entre as funções de apoio técnico que lhe estão cometidas e as de controlo financeiro, que é o âmbito de actuação da IGF, como garante da existência de mecanismos de controlo e fiscalização do SEE. Quanto às atribuições específicas cometidas à PARPÚBLICA, tratando-se de uma participação directa do Estado, o seu acompanhamento é tendencialmente idêntico ao de qualquer outra empresa pública.

Acresce que aquela SGPS tem vindo a assegurar missões específicas de apoio ao Ministério das Finanças, designadamente na área das parcerias público-privadas que, pelo seu elevado grau de especialização e complexidade, embora num plano teórico devessem ser desempenhadas pela DGT, na prática, pela carência de meios reconhecida pelo TC, e pela própria estrutura rígida que



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO

caracteriza a administração pública central, não poderiam ser asseguradas por esta Direcção-Geral nas mesmas condições.

7.4. A Carteira de Títulos Pública

7.4.3. Evolução

- Empresas constituídas entre 1999 e 2001

Na página 49, refere-se o facto de a criação da Portugal 2001, S.A. ter ocorrido no ano de 2000⁵ e atribui-se a decisão de a extinguir à entrada em vigor do Artigo 35.º do CSC. Devemos referir que foi a própria DGT que propôs a entrada em liquidação desta empresa através da sua Informação n.º 790/2002, de 16 de Maio, não devido à entrada em vigor do Artigo 35.º, mas sim devido à sua patente falta de viabilidade e objecto social.

Na página 50, das 3 citações de Informações da DGT que pretendem exemplificar a inflexão na actuação do Estado na recusa ou adiamento de investimentos em novas partes de capital, apenas 1 é correctamente identificada enquanto tal. Para mais fácil referência podemos adiantar que tanto o texto citado (de forma livre), a respeito da recusa dada à Transtejo, como o texto, citado de forma literal, relativo à não aprovação de um aumento de capital da Transpublicidade, surgem ambos na nossa Informação n.º 351/2002, de 27 de Fevereiro, respeitante à Assembleia Geral da STCP.

⁵ Certamente por lapso já que na página 61 esta informação já surge de forma correcta. A criação desta empresa ocorreu em 1999, através do Decreto-Lei n.º 98-A/99, de 26 de Março, com o objectivo de assegurar a participação nacional da Expo 2000 realizada em Hannover e em todas as exposições subsequentes. Em 25 de Maio foi alterada a sua denominação de Portugal 2000, S.A., para Portugal 2001, S.A.



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO

7.4.4.3. Em relação à afirmação constante da página 58 segundo a qual “*as alterações do capital social da Portugal Global parecem estar associadas aos problemas financeiros da RTP, tal como demonstra um documento elaborado pelo órgão técnico de apoio à função accionista do Estado num documento de 2001...*”, torna-se necessário esclarecer o seguinte:

- Através do Decreto-Lei n.º 82/2000, de 11 de Maio, o Estado criou a Portugal Global SGPS, com um capital social de 175 milhões de euros;
- Esse capital foi parcialmente realizado através da entrega das participações que o Estado detinha na RTP, RDP e Lusa, globalmente valorizadas, segundo critérios que a DGT desconhece, em 174,251 milhões de euros;
- Aquando do encerramento de contas de 2000, o Conselho de Administração da Portugal Global suscitou a necessidade de o Estado desdobrar o valor atribuído às acções com que realizou o capital da empresa;
- Chamada a pronunciar-se sobre a matéria, a DGT constatou que para dar cumprimento às regras estabelecidas no Código das Sociedades Comerciais, designadamente ao seu Artigo 28.º, estas entradas de capital realizadas em espécie deveriam ser objecto de um relatório de avaliação elaborado por um ROC, do qual resultaria o valor que lhes deveria ser atribuído, tendo o ROC da Portugal Global concordado com tal opinião;
- Uma análise superficial da situação económica deste conjunto de participações revelava facilmente que a soma dos seus valores individuais não se aproximaria do montante global fixado no Decreto Lei n.º 82/2000, de 11 de Maio. Simultaneamente, seria impensável que, num momento em que eram conhecidas graves dificuldades de tesouraria da RTP e da sua accionista PG, o Estado viesse alterar o capital social desta última reduzindo-o na medida da diferença entre a valorização individual das participações a efectuar por um ROC e a valorização global assumida pelo Governo através de Decreto-Lei.



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO

Assim, no estrito cumprimento das regras estabelecidas no CSC, a DGT concluiu no ponto 5 da Informação n.º 1390/01, de 27 de Setembro:

“5. Nestas circunstâncias, e salvo melhor entendimento, julgamos que a resolução deste problema deverá passar pela elaboração de um relatório de avaliação. Caso esse valor, como é previsível, seja inferior ao inicialmente indicado, será necessário proceder à rectificação do Decreto-Lei n.º 82/2000, de 11 de Maio, aumentando o valor da entrada em dinheiro.

Como é óbvio, esta solução exigiria a existência de disponibilidades financeiras por parte do Estado, mas permitiria a entrada de dinheiro fresco na sociedade e a sua eventual transferência para a RTP.”

A DGT não pode deixar de salientar que a forma incompleta como foi efectuada a citação altera por completo o teor do documento citado e a percepção da motivação subjacente à sua proposta.

Porém, este esclarecimento não altera o facto de a recomposição do capital social da PG ter sido efectuada através da aplicação de receitas de reprivatização, nem de, num acto de gestão, previsível mas da sua inteira competência e responsabilidade, o Conselho de Administração da PG ter afectado essa verba ao apoio da tesouraria da RTP.



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO

7.4.4.4. Liquidações e Extinções

Quanto ao assunto da Portugal Frankfurt 97, SA, a Direcção-Geral do Tesouro tomou conhecimento do processo da liquidação da sociedade em Julho de 1988 e assumiu o passivo desta sociedade em Julho de 1999.

Contudo, parece igualmente de observar que, para que a Direcção-Geral do Tesouro pudesse assumir a dívida em causa, foi necessário concentrar nesta Direcção-Geral a totalidade do capital social (69,1% do qual pertencia ao Fundo de Fomento Cultural, 15,9% à sociedade EXPO 98, 10,6% à Comissão dos Descobrimentos, 4,3% ao ICEP e 0,1% à APEL) e, posteriormente, fazer publicar um decreto-lei que previsse a transmissão para o Estado, através da DGT, de todo o património residual da Portugal Frankfurt 97, SA (em liquidação) e possibilitasse a assunção de passivos da sociedade, em sede de liquidação.

7.6. A Afectação das Receitas de Reprivatização

Em relação às citações de trechos da Nota desta Direcção Geral de 8 de Agosto de 2002 efectuadas nas páginas 75 e 76, devemos esclarecer que ambas se referem a conclusões extraídas de um Parecer do Professor Doutor José Manuel Sérvulo Correia, sendo identificadas como tal na referida nota.



S. R.
MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO

3. Conclusão

Face ao exposto, propõe-se superiormente o envio da presente Informação ao Tribunal de Contas para efeitos do exercício do princípio do contraditório, ao relatório preliminar do Tribunal de Contas de Auditoria ao Sector Empresarial do Estado: Situação financeira e práticas de bom governo 1999/2002.

À Consideração Superior,

Pelo Departamento de Intervenção
Financeira do Estado

O Assessor do Tesouro,

Luís Ribeiro

Pelo Departamento de Regularizações e
Recuperações Financeiras

A Directora,

Isabel Cabrita



Tribunal de Contas

Separador Separador Separador Separador Separador

4. RESPOSTA DA PARPÚBLICA

169

PARPÚBLICA

PARTICIPAÇÕES PÚBLICAS (SGPS) S.A.

NOTA

ASSUNTO: Relatório preliminar do Tribunal de Contas sobre “Sector Empresarial do Estado: situação financeira e práticas de bom governo”. Afectação das receitas das reprivatizações.

I - INTRODUÇÃO

1. Na sequência da elaboração do Relatório de Auditoria acima identificado, o Tribunal de Contas remeteu à Parpública a parte do texto do referido Relatório relativa à actuação da empresa no âmbito da afectação das receitas obtidas através da reprivatização de posições sociais nacionalizadas, tendo por finalidade o exercício do contraditório.
2. Para simplificação da análise, vão enunciar-se de seguida as questões abordadas no relatório do Tribunal de Contas que merecem um comentário ou explicitação da Parpública:
 - a) Receitas entregues ao Estado através da distribuição de dividendos;
 - b) Afectação de receitas por parte da própria empresa;
 - c) Instrumento de concretização da afectação das receitas;
 - d) Legalidade e transparência da actuação da Parpública.

II - RECEITAS ENTREGUES AO ESTADO ATRAVÉS DA DISTRIBUIÇÃO DE DIVIDENDOS

3. A este propósito, o Tribunal de Contas refere, na nota de roda pé n.º 153, a páginas 74, que as operações de reprivatização em que esteve envolvida a Partest e, posteriormente, a Parpública, foram criticadas pelo Tribunal por

desviarem receitas obtidas das das finalidades constitucionalmente previstas e conduzirem à contabilização de receitas de capital como receitas correntes (dividendos).

4. Quanto a esta matéria, há a salientar que a Parpública é uma entidade societária, juridicamente autónoma, de natureza e direito privado, apesar de integrada no sector empresarial do Estado. O facto de se tratar de uma sociedade comercial sujeita ao regime de direito privado, determina que qualquer entrega ao Estado das receitas provenientes de alienações de participações sociais integrantes do seu património (e relevadas em termos contabilísticos), incluindo as participações que se encontram vinculadas ao regime do artigo 296.º, n.º 1, al. b) da Constituição da República Portuguesa, seja sempre acompanhada de uma compensação financeira, salvo tratando-se da distribuição dos lucros do exercício no âmbito do direito comum aplicável às sociedades anónimas.
5. Sem as devidas contrapartidas, a entrega de receitas de reprivatização ao Estado, por parte da Parpública, não encontraria qualquer justificação legal do ponto de vista da gestão do património da empresa. Poderia até ser encarada como um acto lesivo do património da empresa, pelo qual seriam responsáveis os administradores da Parpública.
6. Assim, no que diz respeito às participações sociais de que seja titular, a Parpública, na sequência de alienação dessas participações, adquire o direito ao preço que lhe seja pago pela transmissão. Mas, sendo titular do direito ao preço, não pode dispor dele livremente. É o Estado quem tem o direito de decidir sobre a afectação das receitas de reprivatização de posições nacionalizadas de que a empresa seja titular, nos termos do artigo 16.º da Lei n.º 11/90, de 5 de Abril.
7. Deste modo, sendo certo que a Parpública pode alienar participações de capital que detenha em empresas a reprivatizar, situação actualmente aceite sem quaisquer restrições pelo Tribunal de Contas, e que adquire, em contrapartida, o direito ao preço, não pode também esquecer-se o disposto na supra mencionada norma constitucional e no artigo 16.º da Lei n.º 11/90.

8. À luz deste artigo, as receitas obtidas em processos de reprivatização são receitas *do Estado*. Mas são receitas do Estado no sentido em que deverão ser afectas aos fins previstos no artigo 16.º, nos termos a definir pelo Estado, independentemente de este ser ou não o titular do direito subjectivo de conteúdo patrimonial tendo por objecto tais receitas.
9. Isto significa que, sendo a distribuição de dividendos ao accionista único a forma legal de entrega de receitas ao Estado por parte da Parpública, aquele terá de afectar esses dividendos aos fins previstos no artigo 16.º sempre que os mesmos correspondam a receitas de reprivatização.
10. Ou seja, se a reprivatização de uma posição nacionalizada gera 1000 de receita (líquida), será esta quantia que deverá ser entregue ao Estado. No entanto, cabe a este definir em que finalidades serão aplicadas essas receitas. Se a entrega ao Estado é feita unicamente através da distribuição de dividendos, então a Parpública terá de distribuir (pelo menos) 1000 a título de dividendos que o Estado afectará a qualquer das finalidades legais.
11. Pode a entrega ao Estado de receitas de reprivatização ser efectuada directamente, sem ser através da distribuição de dividendos. Porém, esta entrega deverá ter uma contrapartida, sob pena de o património da Parpública ser esvaziado, com as inerentes repercussões ao nível da saúde financeira da empresa.
12. O facto de o artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 209/2000, de 2 de Setembro, se referir a receitas e não a resultados é perfeitamente consentânea com a solução acima adiantada. Ou seja, as receitas (líquidas) geradas em processos de reprivatização deverão, todas elas, ser afectas às finalidades legais. Se em causa estivessem apenas os resultados da empresa, os montantes afectos às finalidades previstas no artigo 16.º da Lei n.º 11/90 seriam, certamente, inferiores aos da receita. Assim, não assume relevância o modo como chegam ao Estado as receitas de reprivatização. O que interessa é que este possa dispor da totalidade das receitas através da sua afectação às finalidades previstas, nos termos legais.

13. As contas da Parpública são publicitadas e directamente comunicadas, quer ao accionista, quer às entidades e serviços de controlo do sector empresarial do Estado. Por outro lado, existe uma clara definição da afectação de dividendos às finalidades previstas no artigo 16.º da Lei n.º 11/90, sempre que os mesmos correspondam a receitas de reprivatização.
14. Assim sendo, não é ilegal nem padece de falta de transparência a entrega de receitas de reprivatização ao Estado através da distribuição de dividendos por parte da Parpública.

III - AFECTAÇÃO DE RECEITAS POR PARTE DA PRÓPRIA EMPRESA SEM A CORRESPONDENTE EXPRESSÃO ORÇAMENTAL

15. Neste âmbito, o Tribunal de Contas refere, a páginas 75 do Relatório, que a opção de “não entrega ao Estado” das receitas de reprivatização só é válida se a Parpública afectar essas receitas à amortização de dívidas de empresas participadas ou a novas aplicações de capital no sector produtivo, as quais, assim, não terão expressão orçamental, corporizando uma situação que se pode apelar de “desorçamentação”, justificando esta afirmação ao remeter para o PCGE de 2001 em nota de roda pé (nota n.º 155).
16. Vejamos. A definição dos fins a que se aplicam as receitas de reprivatização é efectuada por despacho do Ministro das Finanças, que afecta todas as receitas aos fins legalmente previstos. Como foi afirmado supra, ainda que não seja o Estado o titular do direito ao preço pago pela alienação de posições sociais nacionalizadas, as receitas de reprivatização são do Estado no sentido em que incumbe a este a concretização das afectação das receitas.
17. Assim, o facto de algumas receitas ficarem na titularidade da Parpública não é, a nosso ver, impeditivo de as mesmas terem expressão orçamental. Simplesmente, serão afectas, enquanto receitas do Estado, à Parpública para que esta cumpra a afectação de que é incumbida e que só pode dizer respeito às finalidades previstas no n.º 1 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 209/2000. Ou seja, em termos

contabilísticos, as receitas que são afectas pela Parpública às finalidades legalmente previstas são também receitas do Estado, ainda que, em termos práticos, não cheguem a sair da esfera da Parpública.

18. Em conclusão, não se vislumbra impedimento a que as receitas que são aplicadas pela própria Parpública, tal como todas as outras receitas de reprivatização, incluindo as que são afectas directamente pelo Estado, possam ter expressão na lei do orçamento.

IV - INSTRUMENTO DE CONCRETIZAÇÃO DA AFECTAÇÃO DAS RECEITAS – INTERPRETAÇÃO DO ARTIGO 9.º DO DECRETO-LEI N.º 209/2000 À LUZ DA LEI N.º 11/90

19. No Relatório do Tribunal de Contas, a páginas 74, é referido, a propósito do n.º 2 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 209/2000, que “será, em última instância, da responsabilidade do Ministro a discricionariedade da fixação dos montantes que reverterão para qualquer das finalidades previstas, segundo critérios que a Lei não define”.

20. Deve ser esclarecido, antes de mais, que não só o artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 209/2000 não define os critérios de afectação a qualquer das finalidades previstas, como também a Lei n.º 11/90 não define esses mesmos critérios. Assim, se o artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 209/2000 não pretende inovar ou ir além do conteúdo permitido pela Lei n.º 11/90, não poderia, nem foi essa a intenção do legislador, definir critérios de afectação de receitas. Acresce que, como resulta do que foi afirmado pela Direcção-Geral do Tesouro, a afectação em concreto das receitas deverá implicar sempre uma margem de discricionariedade em função do que for considerado mais benéfico para o interesse público na actual conjuntura orçamental.

21. Deste modo, é nosso entendimento que a discricionariedade na afectação em concreto das receitas, no respeito pela legislação aplicável, *maxime* o artigo 16.º

da Lei n.º 11/90, é admissível e desejável. O poder discricionário não é sinónimo de poder exercido em contrariedade à lei ou sem quaisquer limites, mas implica uma margem de liberdade de escolha entre várias soluções possíveis que deve ser ponderada caso a caso.

22. De qualquer modo, a escolha da ou das finalidades a que são afectas as receitas está à partida limitada por outro factor. O próprio Governo, através de Resolução do Conselho de Ministros⁶, que não é mais do que um despacho conjunto de todos os membros do Governo, definiu que apenas 60% do valor das receitas poderão ser aplicadas às finalidades previstas nas alíneas b) e d) do artigo 16.º da Lei n.º 11/90, pelo que 40% das receitas de reprivatização obtidas em cada ano deverão ser afectas ao FRDP, ou seja, à redução da dívida pública.
23. O artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 209/2000 não introduz qualquer inovação em relação ao conteúdo do artigo 16.º da Lei n.º 11/90. De facto, quando as receitas, ou parte delas, sejam directamente aplicadas numa das finalidades legais pela Parpública, esta, enquanto sociedade anónima, não pode proceder à amortização da dívida pública. Ou seja, os fins que podem ser prosseguidos directamente pela empresa são os previstos nas alíneas b) e d), com uma especificidade: é que a Parpública não pode amortizar a dívida de todo o sector empresarial do Estado, mas apenas a dívida das empresas do grupo que se considerem fazer parte integrante do sector empresarial do Estado.
24. O artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 209/2000 admite todas as soluções previstas no artigo 16.º da Lei n.º 11/90. Mas sempre que as receitas sejam afectas às finalidades previstas nas alíneas a) e c) do artigo 16.º, então deverão ser entregues ao Estado para que seja este a aplicar directamente essas receitas. O que o artigo 9.º traz de novo é a previsão da necessidade de definir uma contrapartida para a entrega dessas receitas por força das regras societárias de direito privado aplicáveis. Trata-se de uma especificidade resultante do facto de ser uma sociedade *holding* e não o Estado a alienar a participação nacionalizada, realidade que não se encontra contemplada na Lei n.º 11/90, porventura porque

⁶ RCM n.º 55/93, publicada no DR, I Série-B, de 14 de Agosto.

na data em que foi publicada ainda não existia a Parpública (então Partest) ou outra empresa com a mesma finalidade.

25. Quanto à forma prevista para afectação, em concreto, das receitas - despacho do Ministro das Finanças – tal não impede que a previsão das receitas a obter em cada ano e a respectiva aplicação tenham expressão orçamental. Porém a expressão orçamental das receitas e das despesas resultantes das reprivatizações não tem de ser directa e integral. Como se deduz do n.º 2 do artigo 18.º da Lei n.º 11/90, a “expressão orçamental” das receitas consiste na inclusão, na lei do Orçamento do Estado, da previsão do montante das receitas de reprivatizações e da repartição desse montante pelos tipos de afectação previstos no artigo 16.º da mesma Lei. Isto é, “expressão orçamental” não é equivalente ou idêntico a “inscrição orçamental”.
26. Portanto, a afectação, em concreto, das receitas, enquanto acto directo e de aplicação individual, sempre terá que ser definida por despacho e não pela lei do orçamento.
27. Em conclusão, o artigo 9.º não “contorna” a Lei n.º 11/90, nem introduz novos mecanismos de fazer chegar ao Estado o encaixe proveniente das receitas de reprivatização. Apenas especifica, quando a aplicação das receitas é efectuada directamente pela Parpública, quais as finalidades, dentre as legalmente previstas no artigo 16.º da Lei n.º 11/90, que podem ser prosseguidas pela empresa e como é determinada, em concreto, a aplicação dessas receitas. Nos restantes casos, de entrega ao Estado da receita para que este a aplique directamente e exceptuando a entrega de receitas através da distribuição de dividendos, deverá ser definida uma contrapartida a atribuir à empresa. Em qualquer caso, é sempre o Estado que define o destino a dar às receitas de reprivatização, não podendo a empresa aplicá-las, por sua iniciativa, às finalidades previstas no artigo 9.º ou a outras.
28. Não há, pois, qualquer falta de transparência, dado que todas as decisões são tomadas pelo Estado, por forma adequada, e a actividade da empresa é

publicitada através do seu Relatório anual e Contas e sujeita ao controlo das entidades e serviços públicos que têm competência na matéria.

IV - LEGALIDADE E TRANSPARÊNCIA DA ACTUAÇÃO DA PARPÚBLICA

Em conclusão, a Parpública tem pautado a sua actuação nesta matéria pelo respeito da lei e da Constituição, encontrando-se claramente expressa e documentada toda e qualquer decisão de afectação, em concreto, das receitas de reprivatização aos fins legalmente previstos. Para tanto, tem sido também preocupação da Parpública a de rectificar e melhorar os procedimentos instituídos nesta área de actuação, sempre que surjiram dúvidas fundamentadas por parte de qualquer órgão de controlo.



Ana Paula Ribeiro