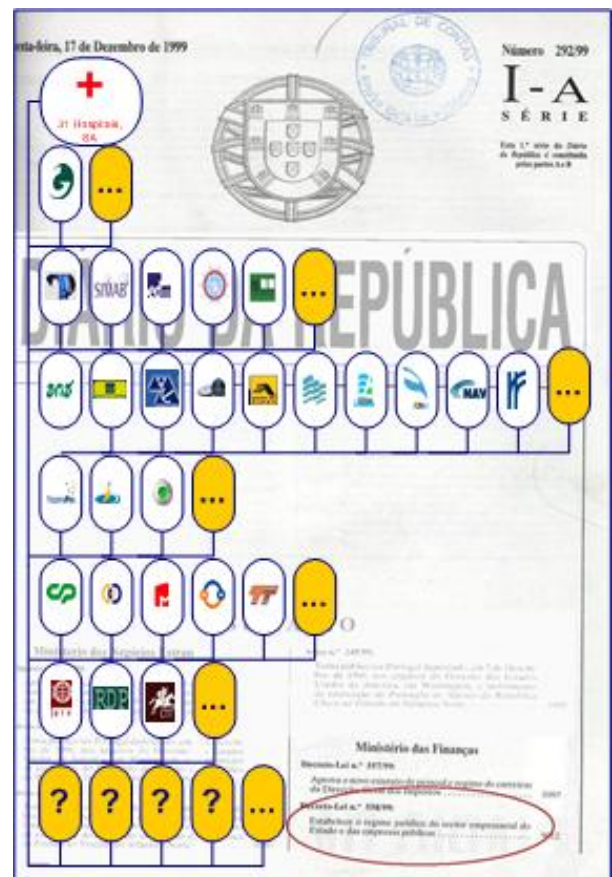




Tribunal de Contas

## Sector Empresarial do Estado

- Situação financeira  
e práticas de bom governo -



Relatório nº 01/04 - 2ª Secção



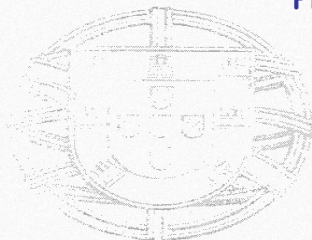
*Tribunal de Contas*

Quarta-feira, 17 de Dezembro de 1999

PROCESSO N.º 27/02 - AUDIT

Número 292/99  
**I - A**  
S É R I E

Esta 1.ª série do *Diário da República* é constituída pelas partes A e B



# DIÁRIO DA REPÚBLICA

## RELATÓRIO DE AUDITORIA

N.º 01/2004 - 2ª SECÇÃO

### *SECTOR EMPRESARIAL DO ESTADO*

#### *Situação financeira e práticas de bom governo*

SUMÁRIO

#### Ministério dos Negócios Estrangeiros

Decreto n.º 59/99:  
Aprova a Convenção sobre a Avaliação dos Impactes Ambientais Num Contexto Transfronteiras, concluída em 25 de Fevereiro de 1991 em Espoo (Finlândia), no âmbito da Organização das Nações Unidas ..... 8979

Aviso n.º 247/99:  
Torna público ter Portugal depositado, em 3 de Dezembro de 1998, nos arquivos do Governo dos Estados Unidos da América, em Washington, o instrumento de ratificação do Protocolo de Adesão da República da Hungria ao Tratado do Atlântico Norte ..... 8995

Aviso n.º 248/99:  
Torna público ter Portugal depositado, em 3 de Dezembro de 1998, nos arquivos do Governo dos Estados Unidos da América, em Washington, o instrumento de ratificação do Protocolo de Adesão da República da Polónia ao Tratado do Atlântico Norte ..... 8995

Aviso n.º 249/99:  
Torna público ter Portugal depositado, em 3 de Dezembro de 1998, nos arquivos do Governo dos Estados Unidos da América, em Washington, o instrumento de ratificação do Protocolo de Adesão da República Checa ao Tratado do Atlântico Norte ..... 8995

#### Ministério das Finanças

Decreto-Lei n.º 557/99:  
Aprova o novo estatuto de pessoal e regime de carreiras da Direcção-Geral dos Impostos ..... 8997

Decreto-Lei n.º 558/99:  
Estabelece o regime jurídico do sector empresarial do Estado e das empresas públicas ..... 9012

**Janeiro 2004**



*Tribunal de Contas*



Tribunal de Contas

Quarta-feira, 17 de Dezembro de 1999

Número 292/99

# ESTRUTURA GERAL DO RELATÓRIO

Esta 1.ª série do Diário da República é constituída pelas partes A e B

## I

### DIÁRIO DA REPÚBLICA

#### SUMÁRIO EXECUTIVO

Introdução, Conclusões e Recomendações

## II

### CORPO DO RELATÓRIO

## III

### DESTINATÁRIOS, PUBLICIDADE E EMOLUMENTOS

#### Ministério dos Negócios Estrangeiros

##### Decreto n.º 59/99:

Aprova a Convenção sobre a Avaliação dos Impactes Ambientais Num Contexto Transfronteiras, concluída em 25 de Fevereiro de 1991 em Espoo (Finlândia), no âmbito da Organização das Nações Unidas ..... 8979

##### Aviso n.º 247/99:

Torna público ter Portugal depositado, em 3 de Dezembro de 1998, nos arquivos do Governo dos Estados Unidos da América, em Washington, o instrumento de ratificação do Protocolo de Adesão da República da Hungria ao Tratado do Atlântico Norte ..... 8979

##### Aviso n.º 248/99:

Torna público ter Portugal depositado, em 3 de Dezembro de 1998, nos arquivos do Governo dos Estados Unidos da América, em Washington, o instrumento de ratificação do Protocolo de Adesão da República da Polónia ao Tratado do Atlântico Norte ..... 8995

##### Aviso n.º 249/99:

Torna público ter Portugal depositado, em 3 de Dezembro de 1998, nos arquivos do Governo dos Estados Unidos da América, em Washington, o instrumento de ratificação do Protocolo de Adesão da República Checa ao Tratado do Atlântico Norte ..... 8995

## IV

#### Ministério das Finanças

### ANEXOS

Decreto-Lei n.º 107/99: Estatuto de pessoal e regime de carreiras da Direcção-Geral dos Impostos ..... 8997

##### Decreto-Lei n.º 558/99:

Estabelece o regime jurídico do sector empresarial do Estado e das empresas públicas ..... 9012



*Tribunal de Contas*





Tribunal de Contas

# FICHA TÉCNICA

Sexta-feira, 17 de Dezembro de 1999

Número 292/99

**Equipa de Auditoria\***

**Maria José Brochado**

**Gabriela Ramos**

**DIÁRIO DA REPÚBLICA**

**Coordenação Geral**

**Gabriela Ramos (Auditora Coordenadora)**

**José Carpinteiro (Auditor Chefe)**

**ANEXO**

**Ministério das Finanças**

**Decreto-Lei n.º 557/99:**  
Aprova o novo estatuto de pessoal e regime de carreiras da Direcção-Geral dos Impostos . . . . . 8897

**Decreto-Lei n.º 558/99:**  
Estabelece o regime jurídico do sector empresarial do Estado e das empresas públicas . . . . . 8902

**SUMÁRIO**

**Tratamento de texto e arranjo gráfico**

Decreto n.º 59/99:  
Aprova a Convenção sobre a Avaliação dos Impactes Ambientais Num Contexto Transfronteiras, concluída em 25 de Fevereiro de 1991 em Espoo (Finlândia), no âmbito da Organização das Nações Unidas . . . . . 8979

Aviso n.º 247/99:  
Torna público ter Portugal depositado, em 3 de Dezembro de 1998, nos arquivos do Governo dos Estados Unidos da América, em Washington, o instrumento de ratificação do Protocolo de Adesão da República da Hungria ao Tratado do Atlântico Norte . . . . . 8995

Aviso n.º 248/99:  
Torna público ter Portugal depositado, em 3 de Dezembro de 1998, nos arquivos do Governo dos Estados Unidos da América, em Washington, o instrumento de ratificação do Protocolo de Adesão da República da Polónia ao Tratado do Atlântico Norte . . . . . 8995

**Ana Salina**

**José Gomes - Apoio informático na validação de dados do ponto 8.**



*Tribunal de Contas*



**Tribunal de Contas**

## **COMPOSIÇÃO DA 2ª SECÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS QUE APROVOU O RELATÓRIO**

Sexta-feira, 17 de Dezembro de 1999

Número 292/99

**Relator:**

**Conselheiro Dr. Carlos Moreno**

**Adjuntos:**

**Conselheira Dr<sup>a</sup> Lia Olema Videira de Jesus Correia**  
**Conselheiro Dr. Manuel Raminhos Alves de Melo**

**DIÁRIO DA REPÚBLICA**

**SUMÁRIO**

<b>Ministério dos Negócios Estrangeiros</b>	<b>Aviso n.º 248/99:</b>
<b>Decreto n.º 59/99:</b>	Torna público ter Portugal depositado, em 3 de Dezembro de 1998, nos arquivos do Governo dos Estados Unidos da América, em Washington, o instrumento de ratificação do Protocolo de Adesão da República da Hungria ao Tratado do Atlântico Norte . . . . . 8095
Aprova a Convenção sobre a Avaliação dos Impactes Ambientais Num Contexto Transfronteiras, concluída em 25 de Fevereiro de 1991 em Espoo (Finlândia), no âmbito da Organização das Nações Unidas . . . . . 8979	<b>Decreto-Lei n.º 558/99:</b>
<b>Aviso n.º 247/99:</b>	Estabelece o regime jurídico do sector empresarial do Estado e das empresas públicas . . . . . 9012
Torna público ter Portugal depositado, em 3 de Dezembro de 1998, nos arquivos do Governo dos Estados Unidos da América, em Washington, o instrumento de ratificação do Protocolo de Adesão da República da Hungria ao Tratado do Atlântico Norte . . . . . 8095	
<b>Aviso n.º 248/99:</b>	
Torna público ter Portugal depositado, em 3 de Dezembro de 1998, nos arquivos do Governo dos Estados Unidos da América, em Washington, o instrumento de ratificação do Protocolo de Adesão da República da Polónia ao Tratado do Atlântico Norte . . . . . 8095	
	<b>Ministério das Finanças</b>
	<b>Decreto-Lei n.º 587/99:</b>
	Aprova o novo estatuto de pessoal e regime de carreiras da Direcção-Geral dos Impostos . . . . . 8987





*Tribunal de Contas*



# ÍNDICE

<b>I</b>	<b>SUMÁRIO EXECUTIVO</b>	<b>7</b>
<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>7</b>
<b>2</b>	<b>ANTECEDENTES E OBJECTO DO RELATÓRIO</b>	<b>7</b>
<b>3</b>	<b>OBJECTIVOS, ÂMBITO E METODOLOGIA</b>	<b>8</b>
<b>4</b>	<b>CONDICIONANTES, LIMITAÇÕES E EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO</b>	<b>9</b>
4.1	Condicionalismos e Limitações	9
4.2	Exercício do Contraditório	10
<b>5</b>	<b>CONCLUSÕES GERAIS E RECOMENDAÇÕES</b>	<b>10</b>
5.1	Conclusões	10
5.1.1	Quanto à dimensão do Sector Empresarial do Estado	10
5.1.2	Quanto à criação e extinção de empresas do SEE	11
5.1.3	Quanto ao exercício da função empresarial	12
5.1.4	Quanto à situação económica e financeira do SEE	13
5.1.5	Esforço Financeiro do Estado	14
5.1.6	Quanto aos impactos nas contas públicas	15
5.1.7	Quanto aos princípios e práticas de governo das sociedades em empresas do SEE	17
5.2	Recomendações	19
5.2.1	Quanto à dimensão do Sector Empresarial do Estado	19
5.2.2	Quanto ao exercício da função empresarial e accionista por parte do Estado	20
5.2.3	Quanto à situação económico-financeira das empresas do SEE	20
5.2.4	Quanto aos impactos nas contas públicas	21
5.2.5	Quanto à adopção dos Princípios de Governo das Sociedades no SEE	21



<b>II O SECTOR EMPRESARIAL DO ESTADO .....</b>	<b>23</b>
<b>6 A FUNÇÃO EMPRESARIAL DO ESTADO .....</b>	<b>23</b>
6.1 O exercício da função accionista .....	23
6.2 Intervenção do Estado nas Entidades Públicas Empresariais .....	25
6.3 Estratégia empresarial.....	25
6.4 Acompanhamento .....	26
<b>7 CARACTERIZAÇÃO DO SECTOR EMPRESARIAL DO ESTADO .....</b>	<b>28</b>
7.1 Dimensão Jurídica.....	28
7.2 Não cumprimento de normas do Decreto-Lei n.º 558/99 .....	29
7.3 O Apoio Técnico .....	34
7.4 A carteira de títulos pública .....	35
7.4.1 Dimensão do SEE .....	36
7.4.2 Estrutura .....	37
7.4.3 Evolução.....	40
7.4.4 A carteira de títulos da DGT.....	44
7.5 Relações Financeiras entre o Estado e as suas Empresas.....	55
7.5.1 O Esforço Financeiro do Estado .....	55
7.5.2 Dividendos e Remunerações dos Capitais Investidos .....	64
7.6 A Afectação das Receitas Das Reprivatizações.....	65
7.6.1 Produto e Aplicação das Receitas de Privatizações .....	69
<b>8 SITUAÇÃO ECONÓMICO FINANCEIRA DO SECTOR EMPRESARIAL DO ESTADO .....</b>	<b>73</b>
8.1 Apreciação Geral.....	73
8.1.1 A Situação Financeira .....	75
8.1.2 A Situação Económica.....	77
8.2 O Endividamento nas empresas públicas.....	81
8.3 O artigo 35.º do Código das Sociedades Comerciais .....	86
<b>9 O GOVERNO DAS SOCIEDADES NO SECTOR EMPRESARIAL DO ESTADO .....</b>	<b>88</b>
9.1 A corporate governance .....	89
9.2 As práticas de governo no SEE .....	90
9.3 Apreciação Global.....	97



10	PERSPECTIVAS DO SECTOR EMPRESARIAL DO ESTADO .....	99
10.1	A dimensão do SEE.....	99
10.2	O Estado como empresário e o exercício da função accionista.....	100
10.3	A Situação económico-financeira do SEE.....	101
10.4	O governo das sociedades.....	102
<b>III DESTINATÁRIOS, PUBLICIDADE E EMOLUMENTOS ...</b>		<b>105</b>
11	DESTINATÁRIOS .....	105
12	PUBLICIDADE .....	105
13	EMOLUMENTOS .....	105
<b>IV ANEXOS.....</b>		<b>107</b>



## Relação de siglas:

<b>SIGLA</b>	<b>DESCRIÇÃO</b>
<b>ANAO</b>	<i>Australian National Audit Office</i>
<b>CA</b>	Conselho de Administração
<b>CMVM</b>	Comissão do Mercado de Valores Mobiliário
<b>CRP</b>	Constituição da República Portuguesa
<b>CSC</b>	Código das Sociedades Comerciais
<b>DGF</b>	Direcção Geral das Florestas
<b>DGT</b>	Direcção Geral do Tesouro
<b>DSUE</b>	Deliberação Social Unânime por Escrito
<b>ECORDEP</b>	Estrutura Coordenadora da Reforma da Despesa Pública
<b>EPE</b>	Entidades Públicas Empresariais
<b>FRDP</b>	Fundo de Regularização da Dívida Pública
<b>GAF</b>	Gabinete de Apoio Financeiro
<b>IC</b>	Indemnizações Compensatórias
<b>IGF</b>	Inspecção Geral de Finanças
<b>IND</b>	Instituto Nacional do Desporto
<b>IPG</b>	Instrumentos Previsionais de Gestão
<b>ISC</b>	Instituição Superior de Controlo
<b>OCDE</b>	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Económico
<b>SGPS</b>	Sociedade Gestora de Participações Sociais
<b>VN</b>	Valor Nominal





## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

- **ESTUDOS SOBRE O NOVO REGIME DO SECTOR EMPRESARIAL DO ESTADO**  
*(Vários autores), Almedina, Novembro de 2000*
- **O TRIBUNAL DE CONTAS, AS SOCIEDADES COMERCIAIS E OS DINHEIROS PÚBLICOS – CONTRIBUTO PARA O ESTUDO DA ACTIVIDADE DE CONTROLO FINANCEIRO**  
*Fernando Xarepe Silveiro, Coimbra Editora, 2003*
- **LIVRO BRANCO DO SECTOR EMPRESARIAL DO ESTADO**  
*Ministério das Finanças, 1998*
- **PRIVATIZAÇÕES E REGULAÇÃO – A EXPERIÊNCIA PORTUGUESA**  
*Ministérios das Finanças, 1999*
- **GLOBALIZAÇÃO, A GRANDE DESILUSÃO**  
*Joseph Stiglitz, Terramar, 2002*
- **A DESORÇAMENTAÇÃO DAS DESPESAS PÚBLICAS**  
*Vítor Bento, in Comunicação apresentada no debate promovido pela Ordem dos Economistas, em 9 de Outubro de 2000, e divulgada no site [www.ordemeconomistas.pt](http://www.ordemeconomistas.pt)*
- **FINANÇAS PÚBLICAS E DIREITO FINANCEIRO**  
*Sousa Franco; Almedina, Coimbra, 1996*
- **SECTOR EMPRESARIAL DO ESTADO – EVOLUÇÃO NO PERÍODO 1996-2001**  
*Ministério das Finanças, Secretaria de Estado do Tesouro e das Finanças, Março de 1992*
- **PRINCIPLES AND BETTER PRACTICES – CORPORATE GOVERNANCE IN COMMONWEALTH AUTHORITIES AND COMPANIES**  
*Discussion Paper, Australian National Audit Office, Maio 1999*
- **OECD PRINCIPLES OF CORPORATE GOVERNANCE**  
*Abril de 1999*
- **PUBLIC SECTOR GOVERNANCE, Vol. I – Australian National Audit Office, 2003**
- **RECOMENDAÇÕES DA CMVM SOBRE O GOVERNO DAS SOCIEDADES COTADAS – 1999**
- **REGULAMENTO CMVM N.º 07/2001, DE 20 DE DEZEMBRO, SOBRE O GOVERNO DAS SOCIEDADES COTADAS**
- **RELATÓRIO DA COMISSÃO PARA A ANÁLISE DAS CONTAS PÚBLICAS**  
*Banco de Portugal, Instituto Nacional de Estatística e Direcção-Geral do Orçamento do Ministério das Finanças – Julho 2002*



## *Tribunal de Contas*

- **TRIBUNAL DE CONTAS – PROGRAMA DE CURSOS DE FORMAÇÃO 2002, O SECTOR EMPRESARIAL DO ESTADO**  
*Professor Luís Nandin de Carvalho, Maio 2002*
- **RELATÓRIO DA ESTRUTURA DE COORDENAÇÃO PARA A REFORMA DA DESPESA PÚBLICA – ECORDEP**  
*Setembro 2001*
- **RELATÓRIO DA PRIMAVERA/2003 – Observatório Português dos Sistemas de Saúde, 2003**
- **Portugal: RELATÓRIO SOBRE A OBSERVÂNCIA DOS PADRÕES E CÓDIGOS DO MÓDULO DE TRANSPARÊNCIA ORÇAMENTAL – Fundo Monetário Internacional**  
*Novembro 2003*
- **O PROCESSO DE PRIVATIZAÇÃO EM PORTUGAL**  
*Fernando Freire de Sousa, Ricardo Cruz – Associação Industrial – 1995*
- **RECONQUISTAR A CREDIBILIDADE**  
*Revista Economia Pura, n.º 52, Ano V, Rui Alvarez Carp – Novembro 2002*
- **A AFECTAÇÃO DAS RECEITAS DAS PRIVATIZAÇÕES**  
*Parecer de Eduardo Paz Ferreira*



## I SUMÁRIO EXECUTIVO

### 1 INTRODUÇÃO

No Programa de Fiscalização da 2ª Secção do Tribunal de Contas, para o ano de 2002, encontrava-se prevista uma acção de controlo, de âmbito temático, intitulada “Situação Financeira do Sector Empresarial do Estado e Esforço Financeiro do Estado”, cuja realização transitou para 2003, passando também a abranger as práticas de bom governo das sociedades públicas, e esteve a cargo do Departamento de Auditoria IX.

O presente relatório expressa os resultados de tal auditoria do Tribunal.

### 2 ANTECEDENTES E OBJECTO DO RELATÓRIO

Têm sido, insistentemente, apontadas causas várias para a preocupante situação económico-financeira de boa parte das empresas que pertencem à esfera estatal, com particular incidência naquelas que prosseguem fins públicos ou, dito de outro modo, produzem bens ou serviços de interesse económico geral. Citam-se, entre outras, as ineficiências da gestão de tais empresas, a deficiente utilização dos bens e dinheiros públicos e a prestação de um bem ou serviço que, muitas vezes, não corresponde à expectativa que dele fazem os seus utilizadores, afinal, o cidadão contribuinte, posto que uma substancial fatia dos impostos pagos por aqueles, acaba, de uma maneira ou de outra, por reverter em favor de um pretensu equilíbrio e saneamento das empresas públicas.

↳ *Operacionalidade:* A apresentação de resultados líquidos anuais sistematicamente negativos, com particular incidência no domínio operacional, coloca em questão a eficiência do desempenho daquelas empresas e, bem assim, a sua capacidade de gerar valor. Por outro lado, é argumentado o facto de que tal é devido à circunstância de o Estado (que, por vezes, é o único accionista dessas empresas) se eximir ao cumprimento atempado e oportuno dos seus compromissos financeiros para com as empresas sobre as quais impendem obrigações de prestação de serviços de interesse público, cuja adequada compensação financeira é da responsabilidade exclusiva do mesmo Estado.

↳ *Endividamento:* As dificuldades de ordem financeira vêm-se traduzindo no recurso crescente ao crédito, sob diferentes formas (bancário, empréstimos dos sócios), muitas vezes acarretando dificuldades acrescidas de solvência dos compromissos assumidos, com a inerente carga de custos financeiros que oneram, ainda mais, a já de si precária situação da empresa, com reflexos nos resultados líquidos.

↳ *Ajudas de Estado:* As dificuldades financeiras que se colocam às empresas que são propriedade do Estado, são, com frequência, contornadas mediante a concessão de “benefícios” atribuídos pelo mesmo Estado, sob as mais diversas formas, tais como subsídios, aumentos de capital (realizados em dinheiro ou em espécie), assunção de passivos e regularização de situações do passado, e, bem assim, a prestação de garantias, envolvendo sérias dúvidas em matéria de sã e saudável concorrência.



## Tribunal de Contas

Acresce, ainda, o aumento que, se tem verificado no número de empresas, na sequência de decisões que vão no sentido de uma opção marcada pela forma jurídica de sociedade comercial, facto que, nos recentes anos, tem produzido relevantes impactos de ordem orçamental.

Pelas razões acabadas de expor, o relatório que ora se apresenta tem como objecto fundamental a apreciação da composição, evolução, e situação económico-financeira do Sector Empresarial do Estado, tendo como referencial o conjunto de empresas públicas que o Estado detém **directamente** e em termos **maioritários**<sup>1</sup>, procurando identificar as empresas daquele mesmo universo cuja actividade tem contribuído para o desequilíbrio económico e financeiro do SEE e onerado sistematicamente as contas públicas, implicando regulares e significativas intervenções de natureza financeira, por parte do Estado, quer como accionista, quer na sua qualidade de Estado – Administração Central. Visa, igualmente, na sequência da abordagem de uma temática relevante para o Tribunal, averiguar em que medida um conjunto destas empresas públicas adopta uma postura, quer de reforço dos mecanismos de controlo interno, quer de transparência nas suas relações com o accionista Estado e os demais parceiros sociais.

### 3 OBJECTIVOS, ÂMBITO E METODOLOGIA

Para o desenvolvimento do presente trabalho, fixaram-se, como sub-objectivos, a caracterização (dimensão e composição), a análise da estrutura e da situação económico-financeira, bem como, o peso do SEE, na perspectiva do Estado enquanto accionista de empresas constituídas sob a forma de sociedades comerciais, ou, ainda, como detentor de capital em entidades públicas empresariais, na medida do esforço financeiro que ao mesmo tem cabido. Pretendeu-se, também, a apreciação da actividade de um conjunto de empresas daquele universo que tem contribuído para o desequilíbrio financeiro do Sector, com consequências para o erário público, bem como a indagação da existência, e em que dimensão, de boas práticas de governo de sociedades (*corporate governance*).

A acção incidiu sobre o universo das participações directamente detidas pela Administração Central, através da Direcção-Geral do Tesouro, com particular incidência nas participações maioritárias, e tendo como horizonte temporal o triénio 1999/2001, sem prejuízo, porém, de incursão, em algumas matérias, pelo ano de 2002. De entre aquelas empresas, foi seleccionado um conjunto, tendo como critério o nível mais elevado do esforço financeiro do Estado nos anos de 1999 a 2001, sobre o qual incidiu uma análise mais detalhada, quer do ponto de vista económico-financeiro, quer na perspectiva do seguimento, no seu interior, de práticas de *corporate governance*, com base em informação que lhes foi directamente solicitada, sob a forma de questionário, concebido pelo Tribunal, e, bem assim, de indicadores e informação económico-financeira.

A metodologia utilizada teve subjacente os princípios, métodos e técnicas de auditoria adoptados pelo Tribunal e que constam do respectivo Manual de Auditoria e Procedimentos, e, bem assim, as práticas e normas aceites pelas organizações internacionais de controlo público externo, como é o caso da INTOSAI, de que o Tribunal de Contas português é membro e integra o respectivo conselho directivo.

Numa fase preliminar, procedeu-se ao estudo e análise de diversa documentação disponível na DGTC, nomeadamente estudos vários sobre o SEE, relatórios no âmbito de acções de controlo realizadas pela Inspecção-Geral de Finanças e inventário de participações públicas em entidades societárias, mapas da carteira de títulos do Estado (DGT) no triénio 1999/2001 e Relatório dos Pareceres sobre a Conta Geral do Estado de 1999 e 2001.

No âmbito do tratamento das questões relacionadas com a adopção de princípios de *corporate governance* pelas empresas, tomaram-se, como referência, as boas práticas seguidas e aconselhadas internacionalmente<sup>2</sup> e, bem assim, por entidades nacionais, mormente a Comissão do Mercado de Valores Mobiliários (CMVM)<sup>3</sup>, com as necessárias adaptações, em virtude de, aqui, não se estar perante sociedades cotadas em bolsa.

<sup>1</sup> Essencialmente através da Direcção-Geral do Tesouro.

<sup>2</sup> Nomeadamente os *Princípios de Governo das Sociedades* emitidos pela OCDE, conferindo uma especial atenção às *Better Practice Governance Processes for Board of Commonwealth Authorities and Companies*, emitidas pelo Australian National Audit Office.

<sup>3</sup> No seu Regulamento nº 07/2001, aprovado em 20 de Dezembro de 2001.



## Tribunal de Contas

No sentido da uniformização da unidade monetária da informação financeira recolhida para o triénio 1999/2001, procedeu-se à conversão simples dos respectivos valores de escudos para euros, assinalando-se, porém, o facto de a conversão, quando operada sobre os montantes do capital social, se ter destinado apenas para fins de análise dos auditores, não se tendo observado, pois, as regras definidas legalmente para a redenominação do capital social das sociedades comerciais, constantes do Decreto-Lei n.º 343/98, de 6 de Novembro.

A realização do presente trabalho contou com o estabelecimento de contactos com a Direcção-Geral do Tesouro, enquanto entidade estatal com competências no domínio do exercício da função accionista do Estado, com a Inspeção-Geral de Finanças, a quem incumbem funções de controlo no âmbito do SEE, e com a Parpública, SGPS, SA, como empresa de capitais públicos gestora de uma carteira de participações do Estado. Obtiveram-se, também, junto da Direcção-Geral do Orçamento, alguns esclarecimentos tidos como pertinentes, em matéria de impactos nas contas públicas de alguns fluxos entre o SEE e o Orçamento do Estado. A utilidade e a imprescindibilidade das informações prestadas por estas entidades merecem destaque, assim como a boa e prestimosa colaboração que de todas foi, efectivamente, recebida.

Na fase de redacção do texto final do Relatório, introduziram-se, no mesmo, todas as actualizações que foi possível e viável concretizar com referência ao ano de 2003.

## 4 CONDICIONANTES, LIMITAÇÕES E EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO

### 4.1 Condicionalismos e Limitações

O desenvolvimento do presente trabalho deparou-se com algumas dificuldades em resultado de insuficiências diversas, tais como:

- ↪ Inexistência de um processo centralizado de recolha sistemática de informação sobre o universo empresarial do Estado, por parte das entidades que efectuam o acompanhamento e o apoio técnico ao Estado no exercício da função accionista e tutelar, problema que é, aliás, reconhecido pela DGT, em sede de contraditório.
- ↪ Não instituição de uma forma centralizada de tratamento da informação relativa aos montantes anuais despendidos com os processos de liquidação e extinção de empresas.
- ↪ Dificuldade de interpretação, ao nível da informação produzida pela DGT, na qual os dados da carteira de títulos, relativos ao suporte da despesa, se apresentavam não concordantes com os mapas do FRDP.
- ↪ Incapacidade de apuramento, com precisão, do número de empresas que compõem o SEE, atenta a delimitação do mesmo traçada no n.º 1 do art.º 2.º do D.L. n.º 558/99, 17/12.
- ↪ Inexistência de informação agregada do sector, designadamente sobre a sua situação económica e financeira, na qual releve, em particular, o nível de endividamento do SEE, o que impôs ao Tribunal a solicitação desta informação junto de 48 empresas de capitais públicos e o seu posterior tratamento, com a consequente morosidade que este processo, naturalmente, acarretou.





### 4.2 Exercício do Contraditório

No desenvolvimento do princípio do contraditório, foi o relato preliminar, em que o presente relatório amplamente se sustenta, enviado, no todo ou em parte, a diversas entidades, para se pronunciarem sobre o seu conteúdo e conclusões, e alegarem o que tivessem por conveniente ou por oportuno. Foi, assim, que o juiz relator remeteu, para alegações, o relato preliminar, nomeadamente, ao Gabinete da Ministra de Estado e das Finanças, à Direcção Geral do Tesouro, à PARPÚBLICA, SGPS, SA, finalmente, à Direcção Geral do Orçamento. Só esta última entidade não respondeu.

Todas as respostas foram devidamente analisadas e ponderadas pelo Tribunal e, sempre que pertinente ou útil, foram referenciadas ou tidas em consideração no texto final deste relatório, como decorre, aliás, da sua leitura.

Não obstante, o Tribunal entendeu inserir, como anexo a este seu relatório, o texto integral das respostas que lhe foram remetidas e, bem assim, dar-lhes a mesma publicidade que ao seu próprio documento.

## 5 CONCLUSÕES GERAIS E RECOMENDAÇÕES

### 5.1 Conclusões

Tendo por base a documentação consultada e objecto de estudo, a informação obtida junto das entidades públicas contactadas, os dados de natureza económico-financeira recolhidos a partir de um grupo de **48** empresas seleccionadas para o efeito, o inquérito sobre governo das sociedades dirigido a **11** daquelas empresas, ambos por solicitação directa do Tribunal, bem como, finalmente, o teor das alegações apresentadas em sede de contraditório, apresentam-se, seguidamente, as principais conclusões desta auditoria.

#### 5.1.1 Quanto à dimensão do Sector Empresarial do Estado

A actual configuração do SEE, definida pelo Decreto-Lei n.º 558/99, de 17/12, **alarga substancialmente o conceito tradicional de empresa pública**, porquanto nela envolve, para além das sociedades comerciais e das empresas públicas tradicionais, todas as outras entidades públicas a que tenha sido atribuída natureza empresarial. Acrescendo, ainda, as empresas participadas com carácter de permanência, o número de empresas do SEE atinge uma **dimensão significativa**, cobrindo diversos sectores de actividade, assinalando uma **considerável dispersão** e um **elevado grau de volatilidade** que o torna de **difícil quantificação**.

Não obstante as reprivatizações e outras alienações de partes de capital, que tiveram lugar no triénio 1999-2001, a constituição de **novas empresas públicas** explica, em parte, o elevado número de empresas que se atingiu no final de 2001. Para a mesma situação contribui a **morosidade das liquidações** de empresas, que acarretam, aliás, custos desnecessários para o erário público. E ainda, mais recentemente (Dezembro de 2002), a transformação de **hospitais** da rede pública em sociedades anónimas.

Por outro lado, as **participações de índole minoritária** proporcionam ao Estado apenas uma carteira dispersa e de difícil controlo, sobretudo se se atender ao facto de que a **inventariação exaustiva** dessa carteira deve ser uma prioridade, em especial para quem tem a incumbência do exercício da função accionista relativa a um avultado património público. Sublinhe-se que, essa inventariação está, actualmente, a cargo da IGF, por força do DL n.º 491/99, de 17/11.



## Tribunal de Contas

Entre 1996 e 2001, o SEE evidenciou, globalmente, um **decréscimo na sua dimensão** (9,3%), mas um acréscimo no correspondente **valor das participações**, o qual passou de 13 893 milhões de euros (2 785,296 milhões de contos) para 17 443 milhões de euros (3 497 milhões de contos) + 25,5%, em consequência, por um lado, das alienações e liquidações ocorridas e, por outro, da concentração de empresas com a constituição de *holdings*. Por sua vez, ao nível das **participações indirectas**, o seu crescimento, em número, acompanhado da respectiva redução, em valor, indiciou a **dispersão e pulverização** do capital detido por entidades públicas, entretanto ocorrida.

Os recursos financeiros, aplicados na **realização do capital** das empresas, constituídas no triénio, cuja subscrição coube ao Estado, tiveram origem, na sua quase totalidade, em verbas do **Fundo de Regularização da Dívida Pública**, este, por sua vez, oriundo das receitas das reprivatizações, absorvendo, naquele período, o montante de 2 408 milhões de euros (482,76 milhões de contos). Contudo, deve assinalar-se que os **atrasos** verificados na **realização do capital social** de algumas sociedades constituídas se ficou a dever à insuficiência das verbas daquele Fundo, a qual impediu a **disponibilização tempestiva** dos recursos necessários, ainda que os respectivos diplomas de criação referissem expressamente que o capital se encontrava integralmente realizado em dinheiro à data da sua constituição. Acresce, ainda, o facto de tal circunstância ter **comprometido**, ou **inviabilizado**, o início de actividade dessas empresas.

### 5.1.2 Quanto à criação e extinção de empresas do SEE

A um número significativo de empresas constituídas foi dado, por objecto social, actividades sem possibilidades de gerarem os proveitos necessários para a cobertura dos seus custos e, por consequência, **sem perspectivas de rentabilidade do investimento**, ou, ainda, sem que, previamente, hajam sido **sopesadas todas as opções viáveis**, no sentido de que a decisão, por envolver dinheiros públicos, tivesse sido *“prévia e cuidadosamente preparada e planeada, nomeadamente no domínio dos recursos financeiros públicos necessários para atingir de forma legal, económica, eficiente e eficaz os objectivos politicamente fixados”*,

como expressamente o havia já recomendado o Tribunal de Contas, em 1999, no seu relatório de auditoria à Sociedade Portugal Frankfurt, SA<sup>4</sup>. Por outro lado, a constituição de **empresas de objecto social idêntico**, também conduziu à inactividade de algumas delas, com óbvia evidência para a inutilidade da sua criação.

As recomendações, neste domínio, formuladas no **Livro Branco do SEE**, não se mostraram terem sido acatadas, na medida em que este reconhecia a *existência de um elevado número de empresas em que o Estado participa, directa e indirectamente, com as quais pouco ou nada se relaciona, impondo-se, pois, a sua alienação*. Considerando, ainda, o SEE como um *conjunto complexo*, as respectivas *alterações devem ter em conta a diversidade que o caracteriza*, cabendo por esse motivo ao Estado a decisão sobre os sectores em que deve manter-se como empresário, salvaguardando, porém, o *respeito pelo interesse público e por critérios de racionalidade económico-financeira*. Sublinhe-se que, não amiúde, têm sido as empresas públicas que, por sua iniciativa, viabilizam a criação de novas empresas ou a aquisição de participações no capital de outras, sem previamente obterem a necessária **autorização do Ministro das Finanças** para o efeito.

Apesar de comumente, para a criação de sociedades comerciais de capitais públicos, se ter invocado a maior facilidade na criação e extinção de entes privados, ao contrário do que sucede com as formas organizatórias jurídico-públicas, constatou-se que, atentos os demorados processos de liquidação e os custos em regra envolvidos, **não ser célere “desfazer”**, juridicamente, uma sociedade. Entre 1999 e 2001, verificou-se terem sido **extintas 5 empresas**, cujos processos de liquidação demoraram, em média, cerca de **7,7 anos**. Por outro lado, naquele triénio, foram **constituídas 28 empresas**, envolvendo um total de 172,9 milhões de euros, provenientes do FRDP (receitas de reprivatizações) para a realização do capital social de 20 dessas empresas, ao abrigo de *“novas aplicações de capital no sector produtivo”*.

<sup>4</sup> Recomendação do Tribunal de Contas, inserida no Relatório nº 43/99-2ª S, relativo à auditoria à Sociedade Portugal Frankfurt, SA, a propósito da constituição da sociedade para a consecução dos objectivos visados – a participação portuguesa na Feira do Livro de Frankfurt em 1997.



## Tribunal de Contas

### 5.1.3 Quanto ao exercício da função empresarial

Sendo a carteira de participações sociais do Estado partilhada pelas suas diferentes Administrações – Central Directa, Fundos e Serviços Autónomos e Local – não é de estranhar que o **exercício da função accionista**, também ele, se encontre **disperso**, sem que exista uma **entidade centralizadora**, que promova o **acompanhamento sistemático** destas entidades<sup>5</sup>. Ainda que o DL n.º 558/99 determine que esse exercício cabe à DGT, esta só o faz quando os títulos estão, efectivamente, na sua posse, o que não sucede, caso o capital seja detido por outras entidades da Administração Central que não a DGT<sup>6</sup>. O mesmo se verifica no domínio da **extinção de empresas**, em que se concluiu haver situações que escapam ao conhecimento da DGT, por decorrerem através de **outras entidades estaduais**.

Sublinhe-se, aliás, que, no “Relatório sobre a Observância dos Padrões e Códigos do Módulo de Transparência Orçamental”, do FMI (Novembro de 2003), se reconhece, claramente “*não existir uma forte supervisão ministerial centralizada para o SEE*”, e se acrescenta, ainda, que “*a DGT, enquanto detentora formal de todas as participações directas do Estado, facto que lhe confere responsabilidades enquanto tal, não promove uma agregação e análise sistemática dos dados das empresas públicas e suas tendências e, não elabora relatórios consolidados de análise sobre o SEE com regularidade*”.

Nesta óptica, bem se justifica a recomendação inserta no Relatório da Estrutura de Coordenação para a Reforma da Despesa Pública, ao propor “*a dinamização de uma unidade de acompanhamento das empresas públicas ou com participação relevante de capitais públicos, a qual deverá ser altamente especializada para a tarefa de acompanhamento deste sector, estritamente na*

*óptica da função accionista do Estado*”<sup>7</sup>. Acresce, ainda, a exigência dos **deveres especiais de informação** a prestar pelas empresas públicas, contemplados no art.º 13.º do D.L. n.º 558/99, os quais visam proporcionar ao Ministro das Finanças o “*seu acompanhamento e controlo*”. O que, tudo sopesado, aconselha a que, no quadro da estrutura orgânica actual, deve ser assumido **um papel mais activo por parte da DGT**, neste domínio.

Isto sem prejuízo de que a actividade de tal unidade se deve circunscrever a essa função e, em consequência, respeitar a **independência da gestão**<sup>8</sup> que, aliás, é reconhecida no próprio DL n.º 558/99, quando determina que *os administradores disporão de independência técnica no exercício das suas funções*<sup>9</sup>, circunstância, aliás, já assinalada no Livro Branco do SEE, quando menciona que *a ordem dispersa que a presença do Estado revela... com graus de intervenção que vão da quase ingerência, do tipo administrativo-hierárquico, à quase indiferença*<sup>10</sup>.

Daí que a reconhecida necessidade de uma **inventariação exaustiva do universo empresarial estatal**, constitua um precioso instrumento para uma melhor e mais racional gestão das participações detidas, a qual proporcionará ao accionista Estado a tomada de decisões sobre a sua carteira e, certamente, um mais cabal e efectivo desempenho da sua função como accionista, o que não se tem verificado.

A **ausência de orientações estratégicas por parte do accionista/tutela** tem constituído um óbice, também ao bom desempenho da gestão, facto que já fora constatado em auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas<sup>11</sup> e no trabalho da IGF reportado a 2001. Ademais, essas orientações estratégicas devem, igualmente, contemplar a celebração de contratos entre o Estado e as empresas públicas, situação da qual não se colheu evidência no âmbito das empresas observadas<sup>12</sup>.

<sup>5</sup> A propósito, reconhece-se no Livro Branco do Sector Empresarial do Estado que para além da diversidade e da quantidade, outra característica do universo do SEE é a ordem dispersa que a presença do Estado revela, tanto a nível da entidade detentora – Administração Central, Fundos e Serviços Autónomos – como da forma jurídica utilizada, e do modo como é exercido o acompanhamento, a tutela ou a função accionista – com graus de intervenção que vão da quase ingerência, do tipo administrativo-hierárquico, à quase indiferença. In ob. Cit. Pág 165.

<sup>6</sup> A título exemplificativo, citem-se a HAR II – Soc. Desenvolv. Timor Lorosae, SGPS,SA, detida pelo IEFP (5,63%), APAD (33,78%) e o restante por empresas de capitais públicos (APL, ANA e IPE); a SODAP-Soc. Desenv. Agr. e Pescas, SA participada pelo IFADAP em 80% e CGD (20%). No entanto, a DGT gere os títulos da Sociedade Parque Sintra Monte da Lua, SA, os quais são detidos pela DGA.

<sup>7</sup> In Relatório da Estrutura de Coordenação para a Reforma da Despesa Pública, Ministério das Finanças, Setembro de 2001.

<sup>8</sup> Cite-se, a propósito, a opinião de L. Mira Amaral, em entrevista publicada na EXAME, de 27/11/02, pag.34: “É óbvio que (o accionista público) tem todo o direito de dar indicações estratégicas. Agora não deve imiscuir-se na gestão corrente. O accionista Estado é muito especial, único. O que não impede duas coisas: o CA tem de se articular com o Estado, mas a gestão corrente pertence ao conselho e nunca ao Governo”.

<sup>9</sup> Artº 15º, nº 3, D.L. nº 558/99, de 17/12.

<sup>10</sup> In ob. Cit., pág 165.

<sup>11</sup> Cfr. Relatórios nºs 41/01-2ºS (IPE), 08/02-2ºS (RTP) e 27/02-2ºS (Soc. Gestora do Autódromo Fernanda Pires da Silva)

<sup>12</sup> Refira-se a este propósito, e no domínio da intensificação da investigação científica e desenvolvimento tecnológico, o teor da RCM nº 54/2001 (DR nº 120, I-B, de 24 de Maio) no sentido do reconhecimento de que o Estado tem o dever de, em coerência com os objectivos políticos que fixa, actuar em conformidade com eles nas estruturas de natureza empresarial que controla ou em que participa, missão que caberá aos representantes do accionista Estado.



## Tribunal de Contas

### 5.1.4 Quanto à situação económica e financeira do SEE

O conjunto das 48 empresas públicas, objecto desta auditoria, na óptica da sua situação económica e financeira e da sua evolução no triénio 1999/2001, representa, globalmente, um volume de 6.037 milhões de euros (1.210 milhões de contos), correspondente ao valor dos capitais detidos pelo Estado, em 31/12/2001, sem considerar as empresas do sector financeiro e as SGPS. Neste domínio, constatou-se que:

#### 5.1.4.1 INDICADORES

Os principais indicadores reflectiam, na generalidade destas empresas, um **reduzido nível de autonomia financeira**, por força da diminuição que se vinha verificando, essencialmente, nos capitais próprios, em resultado dos prejuízos acumulados. A **solvabilidade**, em consequência, também se **agravou**, na medida do crescimento do passivo, este último bem acima do aumento do activo.

Envolvendo um significativo número de trabalhadores, registou-se um ligeiro aumento dos custos com pessoal no triénio, não obstante a redução operada na sua dimensão. O **VAB médio por trabalhador** registou, no **triénio**, um **crescimento** assinalável (19%), não obstante o rácio dos custos com pessoal face ao VAB ter mantido valores acima da unidade.

#### 5.1.4.2 SITUAÇÃO FINANCEIRA

Tornou-se notório o **desequilíbrio financeiro** destas empresas com evidência de crescimento do passivo (11%), em ritmo superior ao do activo (4,8%), e, em simultâneo, degradação dos capitais próprios, os quais decresceram cerca de 25%, verificando-se, até, casos de **iminente falência técnica**. A situação mais preocupante concentrou-se nos sectores dos **transportes, da comunicação social e da gestão de eventos e projectos**, com valores que se vieram a deteriorar.

Ademais, a exigência prevista no **art.º 35.º do CSC**, recentemente posto em vigor, aumentou as preocupações do accionista Estado, o qual, na iminência de capitais próprios degradados ou mesmo negativos nas suas sociedades anónimas,

não poderá urgentemente deixar de tomar as medidas adequadas, o que lhe exigirá **avultado esforço financeiro**. Em 2001, este esforço estendia-se já a cerca de 27% das sociedades anónimas do universo analisado. Note-se que, apesar daquela disposição legal não ser aplicável às **EPE**, não deixa, contudo, de, em substância, se estar perante o mesmo problema, a exigir idêntica solução.

#### 5.1.4.3 SITUAÇÃO ECONÓMICA

Do ponto de vista operacional, o conjunto das empresas analisado reflectia, no triénio, **resultados líquidos negativos**, na sua generalidade, os quais se agravaram em cerca de 24% no último ano. Com efeito, os resultados operacionais, expressão do nível de actividade do seu *core business*, foram, na sua quase totalidade, negativos, em consequência não só de eventuais **baixos níveis de desempenho**, mas também da **insuficiência da retribuição**, por parte do Estado, pela prestação de **serviço público**, quando esse foi o caso. Acresciam, ainda, as empresas gestoras de projectos que não reuniam condições de gerar rédito suficiente, dada a natureza do seu objecto social (v.g sociedades POLIS).

Por sua vez, o recurso ao **crédito bancário** ocasionou um elevado peso de encargos financeiros, os quais se reflectiram negativamente na formação do resultado, ainda que, do ponto de vista operacional, as empresas pudessem ter atingido um bom desempenho.

Para além das eventuais deficiências ao nível da gestão, traduzíveis em reduzidos níveis de performance e, também, de **baixa produtividade**, as condições em que muitas destas empresas operaram dificultaram-no seriamente. Na verdade, a obrigação de prestação de **serviço público sem contratualização** do mesmo, a atribuição de **indemnizações compensatórias insuficientes** ou mesmo com atrasos significativos na sua disponibilização e, ainda, a **fixação administrativa dos tarifários** por parte do Estado (para as empresas públicas de transporte) em nada contribuíram para a melhoria dos resultados e, por conseguinte, para um melhor desempenho da gestão.





### 5.1.4.4 ENVIDAMENTO

Área sensível na estrutura financeira da quase totalidade do conjunto de empresas analisado, o **passivo total**, como se referiu, registou **crecimentos anuais**, no triénio, da ordem dos **11%**, em virtude do crescente recurso ao **crédito bancário**. Deste modo, o **passivo total daquele grupo de 48 empresas perfazia um volume de cerca de 14 723 milhões de euros (2,952 milhões de contos) em finais de 2001, contra 11 877,2 milhões de euros (2 381,2 milhões de contos) em 1999**. A proporção mais elevada de endividamento concentrava-se nas empresas dos **sectores dos transportes, da gestão de infra-estruturas e projectos e da comunicação social**, as quais, só por si, perfaziam mais de **60% do endividamento total**, nos três anos.

Influenciou, significativamente, esta evolução o aumento do **crédito de curto prazo** que, em 2001, **creceu cerca de 15%**, face a um aumento de 7% verificado no ano anterior. Explicam-no razões de **dificuldades de tesouraria**, que forçaram as empresas ao recurso a empréstimos de curto prazo para acorrer às necessidades de **financiamento da gestão corrente**. Em finais de 2001 atingiu, naquelas empresas, o total de **5.696 milhões de euros**, representando cerca de **38,7%** do passivo total. As empresas onde se verificou uma maior proporção de débitos de curto prazo foram as dos sectores dos **transportes e da gestão de eventos, infra-estruturas e projectos**.

No **médio e longo prazo**, prevaleceu o recurso ao crédito bancário, seguido da emissão de empréstimos obrigacionistas, compreendendo aquele a maioria dos recursos alheios de financiamento. As empresas que mais recorreram a este tipo de empréstimo foram, obviamente, as dos sectores dos **transportes e da gestão de infra-estruturas e de projectos**, posto que se trata de recursos aplicáveis na prossecução de investimentos normalmente de elevado montante e que requerem o financiamento por capitais de longo prazo.

No entanto, a consequência imediata deste cenário traduziu-se em **elevados encargos financeiros** que oneraram fortemente os resultados das empresas, sendo, em muitos casos, se não de incapacidade, pelo menos de difícil cumprimento, exigindo da parte do Estado garantias que avalizassem aqueles empréstimos junto dos financiadores. Sem embargo, a prestação de **garantias pelo Estado**, se devidamente consentidas pela UE acautelando a concorrência no espaço europeu, potencia as condições para que seja aquele a arcar com a responsabilidade do pagamento dos débitos, em caso de incumprimento<sup>13</sup>. Por outro lado, a presença do Estado por trás de muitas das operações de financiamento das empresas públicas, permite a estas atingir boas **notações no rating**, conseguindo, desta forma, negociar condições mais vantajosas com as **instituições de crédito**, o que, de outro modo, certamente não obteriam.

### 5.1.5 Esforço Financeiro do Estado

A consequência mais imediata da difícil situação destas empresas é a de ter forçado o Estado a intervir regularmente, quer assumindo os **passivos acumulados** e já vencidos, quer procedendo a **aumentos do capital social**, quer, ainda, regularizando situações antigas de débitos ou outros que se arrastaram por muito tempo. Incluídas estão, também, no esforço financeiro do Estado, as dotações para **investimentos do PIDDAC e as indemnizações compensatórias**.

<sup>13</sup> A propósito de "garantias" sobre empréstimos, leia-se a citação de **Joseph Stiglitz**, no seu livro "*Globalização, a grande desilusão*", Terramar, pag 249: *Quando temos uma garantia, sentimo-nos menos incitados a ter cuidado, a ser prudentes. Uma operação de salvamento numa situação de crise é uma espécie de seguro "gratuito". ... ..* Registe-se, neste domínio, a conclusão inserta no Relatório intitulado "Portugal: Sobre a Observância dos Padrões e Códigos do Módulo de Transparência Orçamental", FMI (Novembro de 2003), quando refere que "os mapas orçamentais apresentam informação limitada sobre passivos contingentes", na medida em que reconhece serem incluídas, anualmente, nas Contas do Estado, listas detalhadas das garantias prestadas, sem, contudo, figurar clara informação sobre a activação de tais garantias, quando é o caso.





## Tribunal de Contas

No **triénio** em apreço, no conjunto destas modalidades de intervenção do Estado junto das suas empresas, o **esforço financeiro global** por parte do erário público atingiu o montante de **4 324 milhões de euros (886,9 milhões de contos)**, tendo registado um aumento de 106,2% em 2000 e um decréscimo de 40% em 2001. De notar, porém, o valor de **952 milhões de euros (190,8 milhões de contos)** entrados nos cofres públicos a **título de dividendos**, o qual contrasta com o montante globalmente despendido pelo Estado com as empresas públicas no triénio.

Em sede de contraditório, o **Ministério das Finanças** informou que, em 2002, continuaram a observar-se algumas das situações referidas, designadamente a **insuficiente rendibilidade** de um número significativo de empresas públicas, a existência de importantes **desequilíbrios financeiros estruturais**, uma generalizada **qualidade deficiente** nos **instrumentos previsionais de gestão**, bem como, a inexistência ou insuficiência, em muitas situações, de um adequado **modelo de controlo orçamental**.

### 5.1.6 Quanto aos impactos nas contas públicas

A evolução do Sector Empresarial do Estado tem também tido como consequência imediata a **subtração à disciplina das contas públicas** das entidades que nele se integram, porquanto estas se situam fora do âmbito da Lei do Enquadramento Orçamental<sup>14</sup>, ou seja, representam *uma saída do orçamento e da disciplina orçamental de massas crescentes de dinheiros públicos*<sup>15</sup>.

#### 5.1.6.1 A CONSTITUIÇÃO DE EMPRESAS

Se a iniciativa do Estado em constituir uma sociedade segundo a forma comercial implica necessariamente desvio ao regime orçamental público, a atribuição da natureza empresarial a um instituto público terá as mesmas consequências, dado que é o próprio DL n.º 558/99 que, expressamente, qualifica estas entidades (designadas Entidades Públicas Empresariais) como empresas públicas e, por consequência, **não sujeitas ao regime orçamental público**.

Quando se opera a transformação de um fundo ou serviço autónomo em sociedade anónima, uma vez mais se está perante um fenómeno de subtração àquele regime. São exemplo deste caso os **hospitais públicos** transformados em sociedades anónimas de capitais exclusivamente públicos em Dezembro de 2002. Aliás, o Relatório da Primavera 2003, do Observatório Português dos Sistemas de Saúde (pág. 63), refere *“como possível razão apontada para a empresarialização dos hospitais, estratégias de descongelamento do sistema e contribuição para a diminuição formal do défice das finanças públicas”*.

Esta exclusão do regime orçamental destas entidades enquadra-se na temática dos **potenciais fenómenos de desorçamentação** cujas consequências mais imediatas se materializam nos montantes reais do **defíce orçamental das contas públicas**.

Teor semelhante patenteia o Relatório do FMI “Portugal: Sobre a Observância dos Padrões e Código do Módulo de Transparência Orçamental” (Novembro de 2003), onde se afirma, no contexto do PEC (Pacto de Estabilidade e Crescimento), que *“o facto de as contas públicas abrangerem apenas o Sector Público Administrativo tem contribuído para um perigoso afastamento do foco nas contas das instituições públicas que não integram o SPA”*. Acrescenta, ainda, que *“a recente transformação de vários hospitais públicos em sociedades anónimas, não obstante permitir uma oportunidade de melhorar a eficiência e a “accountability” da gestão nestas instituições, pode, também, constituir um risco para o orçamento público, a menos que o seu desempenho seja monitorizado de forma rigorosa, a informação seja publicitada de modo transparente e medidas tempestivas sejam tomadas quando necessário”*.

Não obstante, são reconhecidas vantagens às formas empresariais, de entre as quais se podem citar a *maior racionalidade de gestão, a mais eficaz, autónoma e simples actuação da Administração, a limitação da carga burocrática e o reforço da descentralização e da desconcentração*<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> Vd. Artº 2º da LEOE – Lei nº 91/2001, de 28/08.

<sup>15</sup> Sousa Franco, “Finanças Públicas e Direito Financeiro”, 4ª edição, 1996, Almedina, Coimbra.

<sup>16</sup> Sousa Franco, Ob. Cit. Pág.361.



## 5.1.6.2 O ENDIVIDAMENTO

A grave situação financeira que a maioria das empresas públicas atravessa, em resultado da **acumulação de prejuízos** e dos altos níveis de endividamento, tem forçado o Estado accionista a tomar medidas no sentido do necessário saneamento financeiro. Ademais, a entrada em vigor da regra do **art.º 35.º do CSC** veio tornar ainda mais preocupante para o accionista a resolução dos problemas financeiros que vêm afligindo estas empresas.

Com efeito, as formas societárias de direito privado, ao permitirem o livre recurso ao crédito bancário, possibilitam o **aumento do endividamento**<sup>17</sup> e, em simultâneo, que os montantes em dívida estejam submetidos a um controlo público mais ténue, na medida em que não fazem parte integrante da **dívida pública**, nem, tão pouco, estão sob o rigoroso e permanente controlo do Estado accionista<sup>18</sup>. A passividade, por parte do Estado, em relação a tal recurso ao **crédito bancário** fomenta a liberdade de as empresas se endividarem e relega o accionista para o papel de, quando necessário, resolver as situações de **dívida acumulada** não solúvel pelas empresas devedoras.

**Aumentar o capital social** das empresas em difícil situação financeira, tem constituído, uma forma de **cobertura dos défices** que aquelas acumulam no decurso do seu funcionamento, implicando, assim, a necessidade de o Estado accionista proceder a **transferências orçamentais**<sup>19</sup> para o efeito. Contudo, não pode deixar de se sublinhar o facto de estas dotações não traduzirem verdadeiros **aumentos de capital** e, por conseguinte, não se mostrarem fundadas em expectativas de **rendibilidade**, e, por isso, acarretarem implicações ao nível do **défi ce público**, porquanto a imposição do SEC 95<sup>20</sup> aponta para a obrigatoriedade de, nestas circunstâncias, tais dotações serem consideradas meras **transferências de capital**<sup>21</sup>,

(por se destinarem à aquisição de capital fixo ou a cobrir perdas acumuladas da empresa beneficiária). Neste domínio, no Relatório da CACP<sup>22</sup> é feita referência ao facto de o SEC 95 requerer que *o capital adquirido pelas Administrações Públicas nestas operações dê direito a uma participação nos lucros das unidades empresariais beneficiárias (...)*, situação bem diferente da que se tem verificado em boa parte das empresas públicas, para as quais as **injecções de capital** mais não têm sido do que verdadeiras **ajudas** visando o seu saneamento financeiro.

Os débitos acumulados e cuja solvência não se torna possível por parte das empresas devedoras, são assumidos na sua totalidade pelo Estado, que o faz recorrendo, com frequência, à **dívida pública**, permitindo pagar por **operações de tesouraria**, com impactos evidentes ao nível do **défi ce público**<sup>23</sup>, e projectando para orçamentos futuros os encargos com o serviço da dívida correspondente. Para obstar a estas situações, *bastaria que o endividamento (das empresas) fosse limitado e sujeito a controlo parlamentar, que os seus défices fossem cobertos com transferências orçamentais, por forma a explicitar o seu verdadeiro impacto orçamental*<sup>24</sup>. O que, efectivamente, não tem sucedido<sup>25</sup>.

Ainda, o recurso à **mobilização de títulos** da carteira pública, por via da transferência destes com vista a assegurar a realização, em espécie, de financiamentos, configura uma operação que, por poder não ser passível da correspondente **inscrição orçamental**, poderá consubstanciar, também, um **fenómeno de desorçamentação**<sup>26</sup>.

<sup>17</sup> No endividamento considera-se, também, o recurso à locação financeira, vulgo *leasing*, bem como novas alternativas de instrumentos financeiros postos à disposição das empresas, como meios de obtenção dos financiamentos necessários.

<sup>18</sup> Com efeito, atente-se à opinião expressa por **Vitor Bento** em artigo publicado pela Ordem dos Economistas no seu sítio da Internet, intitulado *"A desorçamentação das despesas públicas"*: *"O ponto fundamental é não deixar criar capacidade de endividamento público fora do SPA. O risco maior é a criação de "fictícias" entidades empresariais, com capacidade de endividamento ou "esconder" a dívida em operações de engenharia financeira"*.

<sup>19</sup> Esta é, com efeito, a posição defendida por **Vitor Bento** em Ob. Cit.

<sup>20</sup> Sistema Europeu de Contas (SEC 95).

<sup>21</sup> Na verdade, na iminência da resolução de graves problemas financeiros (em alguns casos já em situação de falência técnica), não será de todo legítimo falar de expansão do investimento, pois desse aumento de capital não é expectável que tal aconteça, posto que, no imediato, se destina ao saneamento financeiro, para que possa posteriormente atingir-se uma plataforma equilibrada que possibilite um desenvolvimento sustentado da empresa.

<sup>22</sup> Relatório da Comissão de Análise das Contas Públicas. Neste Relatório a recomendação nº 3 refere que *o Eurostat, no âmbito da sua missão a Portugal de Abril de 2001, decidiu que deveriam ser reclassificadas como transferências de capital (contando para o défi ce), os aumentos de capital realizados pelo Estado nas seguintes empresas públicas: Carris, CP, ENVC, Gestmave, Metro Lisboa, Refer, RTP e STCP* (cfr. Relatório, pag 18).

<sup>23</sup> Esta tem sido a posição reiterada pelo **Tribunal de Contas**, em sede de Parecer da Conta Geral do Estado, quando afirma que, *não estando estas despesas devidamente orçamentadas, tendo sido pagas por operações específicas do Tesouro, pelo que enfermam de ilegalidade, por violação, nomeadamente, do preceito contido no artº 18º da LEOE (Lei nº 6/91)*. Acrescenta, ainda, em conclusão que *conforme resulta dos Pareceres sobre a Conta Geral do Estado dos anos anteriores esta prática tem sido usual, apesar da ilegalidade daí decorrente.* – cfr. Parecer da CGE de 2001, Vol. I, pag 48.

<sup>24</sup> **Vitor Bento** em Ob. Cit.

<sup>25</sup> Há ainda a considerar as "regularizações de situações do passado", que abrangem o saneamento financeiro, cujo procedimento corre da mesma forma que os débitos.

<sup>26</sup> Cfr. conclusão do TC inserta no **Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2001**, Vol.II, pag. III.10: *"Assim, o OE, como previsão de fluxos em numerário de todas as receitas e despesas, ao não compreender a inscrição da despesa em questão (valor dos títulos transferidos da carteira da DGT para o IGFSS) pelo seu valor integral, cria uma situação de desorçamentação e consequente subavaliação do défi ce orçamental, por violação do disposto no artº 3º da Lei nº 6/91, então vigente."*



## Tribunal de Contas

### 5.1.6.3 A PARPÚBLICA

O art.º 9.º do DL n.º 209/2000, de 2/09, permite à **PARPÚBLICA** afectar à *amortização da dívida de empresas participadas e novas aplicações de capital no sector produtivo* as receitas que obtenha com a reprivatização de acções da sua carteira, desde que de empresas nacionalizadas. Ao cometer-se, assim, a uma empresa de capitais públicos a capacidade de dispor de uma parte das **receitas das reprivatizações**, está-se a abrir caminho a que os correspondentes montantes sejam aplicados nas suas empresas, ainda que em finalidades semelhantes às previstas na Lei n.º 11/90, mas escapando ao **Orçamento do Estado**, na medida em que não terão **inscrição orçamental**, da mesma forma que o teriam, se se pautassem pelo disposto no art.º 18.º da Lei n.º 11/90<sup>27</sup>, com prévia entrega nos cofres do Estado. Esta situação não pode deixar de ser relevada e guindada ao plano de consubstanciar, na realidade, mais um fenómeno de **desorçamentação**.

### 5.1.6.4 O IMPACTO

Em face do exposto, não só o **universo do SEE** está, por imperativo legal, fora do espectro da disciplina financeira e orçamental, e, por esse facto, **sem relevo nem impacto real nas contas públicas**, como, ainda, um significativo **conjunto de operações** em seu torno **escapam**, de uma forma ou de outra, à **disciplina orçamental**, com prejuízo para a veracidade e a transparência das contas do Estado e a sua real dimensão. Em consequência, o **decisor público** não pode ser indiferente à opção pela forma societária, quando, pese embora as vantagens daí advenientes, esta passa a integrar uma realidade paralela, que funciona à **margem do rigor e da transparência orçamental pública**.

<sup>27</sup> O artº 18º da Lei nº 11/90, de 5/04, prevê que *o produto das receitas das reprivatizações, bem como a sua aplicação, terão expressão na lei orçamental de cada ano*, o que se fará por via da consideração como receita do Fundo de Regularização da Dívida Pública.

### 5.1.7 Quanto aos princípios e práticas de governo das sociedades em empresas do SEE

A adopção dos princípios de governo das sociedades contribui para uma maior transparência da gestão e da actividade dos gestores, garantindo a segurança e a **fiabilidade dos sistemas de controlo** e, consequentemente, **maior eficácia e eficiência no desempenho das organizações**. O seguimento das boas práticas de governo das sociedades<sup>28</sup> constitui uma garantia de maior abertura e de **transparência** nas relações da gestão quer com os accionistas quer com as entidades, em geral, com as quais aquelas se relacionam. Nesta óptica, a CMVM tomou já a iniciativa de difundir as suas Recomendações sobre o governo das sociedades cotadas.

Refira-se que, em sede de contraditório, foi manifestada concordância por parte do **Ministério das Finanças**, na adopção, pelas **empresas públicas**, dos princípios ora em questão, na medida em que reconheceu *“alguma insuficiência em matéria de definições estratégicas, controlo de gestão e reporte de informação por aquelas empresas”*.

O interesse do cidadão contribuinte, em última instância o accionista, em abstracto, das empresas públicas, torna justificável e pertinente que **tais práticas devam também ser seguidas nas empresas públicas**, na medida em que favorecem uma maior clareza no conhecimento do modo como são geridas, porquanto estão em causa dinheiros públicos e a prestação de bens e serviços públicos.

Nesta medida, a extensão, e a oportunidade, da aplicação destes princípios ao Sector Empresarial do Estado revelam-se de grande utilidade e relevância, sobretudo quando se sustenta a transparência, a verdade e a informação que aos investidores são devidas e, bem assim, ao **cidadão contribuinte**, accionista *in fine*, e simultaneamente, destinatário dos bens e serviços produzidos<sup>29</sup>.

<sup>28</sup> Emitidas pela CMVM, bem como o Regulamento nº 07/01, de 20/12.

<sup>29</sup> Leia-se, a propósito de transparência nas instituições públicas, o que **Joseph Stiglitz** refere no seu livro *Globalização a grande desilusão*, Terramar, pag 278: *“O sigilo também corrói a democracia. Só pode haver responsabilidade democrática se os cidadãos perante os quais estas instituições públicas respondem estiverem bem informados sobre o que elas fazem e sobre os seus métodos de tomada de decisões”*.



## Tribunal de Contas

A consciência desta realidade e a importância que semelhante questão deve merecer por parte das entidades públicas, levou a que o *Australian National Audit Office* (Instituição Superior de Controlo daquele país anglo-saxónico) tenha produzido um conjunto de boas práticas aplicáveis, designadamente, às empresas detidas pelo Estado. Aliás, a circunstância de muitas empresas estatais terem um **accionista único** deve, também, militar a favor da transparência e da verdade societárias.

Em resultado do inquérito concebido e levado a cabo pelo Tribunal junto de onze empresas do SEE seleccionadas para o efeito, resumem-se, a seguir, as principais conclusões emergentes das áreas analisadas.

Refira-se, preliminarmente, que, com este capítulo do seu relatório, o Tribunal não pretende associar directa e expressamente, a difícil situação económico-financeira das empresas analisadas com o seguimento, ou não, por aquelas, das boas práticas de governo das sociedades. Esta parte do relatório explica-se, porém, pelo facto de que as boas práticas de governo societário, se tivessem sido aplicadas, sempre teriam garantido a **detecção e prevenção** da situação de crise em que se encontram muitas empresas públicas.

São as seguintes as principais conclusões desta parte da auditoria do Tribunal:

### 5.1.7.1 ÓRGÃOS DE ADMINISTRAÇÃO

No domínio dos órgãos de administração, predominam os Conselhos de Administração que reúnem, na sua maioria, semanalmente, com mandatos que, em regra, atingem os três anos de duração, e cujo presidente é, por norma, designado em Assembleia Geral. Não sendo comum a existência de **Comissões Executivas**, estas são, no entanto, reconhecidas pelas **boas práticas** como instrumento valioso em organizações societárias complexas.

Nas empresas observadas, não são, também, frequentes as comissões de apoio ao CA, com particular destaque para as **comissões de auditoria**, as quais se revelam de reconhecida importância para acautelar a garantia de qualidade, verdade e fiabilidade da informação financeira para o órgão de gestão.

### 5.1.7.2 ESTRATÉGIA E AVALIAÇÃO, E EXERCÍCIO DA FUNÇÃO ACCIONISTA

Função de primordial importância no domínio do exercício da função accionista, a emanação de **orientações estratégicas** (que permitem o adequado alinhamento da gestão com a consecução dos objectivos fixados), não se mostrou ter sido desempenhada da forma mais eficiente por parte do accionista Estado. Na verdade, não se encontrou a publicação em RCM de orientações estratégicas para as empresas públicas, como o estipula o artº 11º do DL nº 558/99. Sem prejuízo da afirmação por parte de algumas empresas auscultadas de que são definidos objectivos estratégicos, pelo accionista, para horizontes temporais que variam entre um e sete anos, as **conclusões de várias auditorias**, oportunamente realizadas pelo TC<sup>30</sup> **não corroboram** esta situação.

### 5.1.7.3 DIVULGAÇÃO DA INFORMAÇÃO

Os factos relevantes que definem e caracterizam a vida das empresas devem ser do conhecimento de todos aqueles que com elas colaboram, directa ou indirectamente, sendo, no caso do SEE, um **direito do cidadão**.

As novas tecnologias constituem o meio de excelência para a divulgação da informação sobre as empresas, sendo a Internet plenamente adoptada para o efeito. Neste domínio, deve sublinhar-se que se constatou não se divulgarem as **políticas de remuneração do órgão de administração** e, em muitos casos, apenas se mencionarem os nomes dos seus titulares, ignorando-se os seus currículos, em clara oposição ao que recomenda a OCDE. A este respeito, é positivo, no quadro do novo Regulamento da CMVM, o destaque dado ao facto de as empresas deverem “*tornar acessível em sítio próprio na Internet, em termos actualizados*” informação detalhada, de carácter institucional sobre as mesmas<sup>31</sup>.

Mesmo quando seria caso disso, verificou-se que não era divulgada a **política de distribuição de dividendos** em nenhuma das empresas auscultadas, em divergência com o que determina a CMVM no seu novo Regulamento.

<sup>30</sup> As empresas RTP, IPE e Sociedade Gestora do Autódromo Fernanda Pires da Silva.  
<sup>31</sup> Designadamente a firma, a sede, estatutos, identidade dos titulares dos órgãos sociais, documentos de prestação de contas (que devem estar disponíveis, pelo menos, durante 3 anos) e calendário semestral de eventos societários.





## Tribunal de Contas

### 5.1.7.4 AVALIAÇÃO, REPORTE E GESTÃO DO RISCO

A melhoria do desempenho dos gestores, da qualidade da informação produzida e o fomento da transparência da gestão constituem pontos fundamentais cobertos pelas práticas de governo das sociedades. A condução dos negócios com segurança por parte dos gestores exige, pois, a tomada das medidas apropriadas para eliminar ou minimizar as ameaças a que a actividade da empresa está exposta, mediante a implementação de sistemas de gestão de risco. Com efeito, é a CMVM que recomenda, expressamente, nesta matéria, que *“deve ser criado um sistema interno de controlo para a detecção eficaz de riscos ligados à actividade da empresa, em salvaguarda do seu património e em benefício do seu governo societário”*.

Ainda que tal preocupação não tenha lugar relevante no domínio da gestão de parte das empresas inquiridas, verificou-se, porém, a prática de algumas iniciativas positivas que se inscrevem neste leque de preocupações. Não constituiu, porém, uma área de cultura enraizada, porquanto são múltiplas as empresas que nada referem sobre este âmbito da gestão e, para algumas delas, o nível de sensibilização mais as não conduz do que a adoptar medidas avulsas. Todavia, a CMVM<sup>32</sup> recomenda, neste domínio, *a existência de unidades orgânicas dedicadas à auditoria interna e/ou à gestão de risco*, sinal claro da relevância da questão em apreço.

### 5.1.7.5 REGRAS SOCIETÁRIAS INTERNAS

Pretende-se por via do estabelecimento de regulamentação no interior da organização, a definição de princípios e regras **éticas** a seguir pelos administradores e demais colaboradores da empresa. O acautelamento de potenciais **conflitos de interesses** deve constituir, também, uma preocupação. De um modo geral, os **códigos de conduta são uma realidade** na maior parte das empresas auscultadas, e verificou-se também existir alguma preocupação no âmbito das incompatibilidades, aliás na linha do que a CMVM recomenda.

<sup>32</sup> In *Recomendações da CMVM sobre o Governo das Sociedades Cotadas* – III.3

## 5.2 Recomendações

Na sequência do estudo desenvolvido e das observações e conclusões dele decorrentes, tendo, ainda, em devida consideração os resultados do exercício do contraditório, o Tribunal entende formular as seguintes **recomendações**.

### *I Ao accionista Estado:*

#### 5.2.1 Quanto à dimensão do Sector Empresarial do Estado

- ☞ Tendo em consideração a dimensão e composição do Sector Empresarial do Estado, que se pondere no sentido de aferir os sectores em que o Estado **deve permanecer** e os que poderão ser desempenhados pela iniciativa privada, atentos o interesse público e a natureza social do serviço a prestar.
- ☞ Reiterando anterior recomendação do Tribunal (no seu Relatório nº 43/99-2ªS), que, sempre que a opção pelo **modelo societário** tenha lugar por parte do Estado, como forma organizativa para a realização de uma qualquer actividade, e na medida em que envolva o dispêndio de dinheiros públicos, seja **cuidadosa** e adequadamente **ponderada e planeada**, com vista a aferir, previamente, da sua **viabilidade económica e financeira**.
- ☞ Ainda, que sejam seguidos **critérios de racionalidade** económica na definição do **objecto social** das empresas a constituir, por forma a evitar duplicações desnecessárias com os inerentes custos que a sua constituição e conseqüente extinção acarretam.
- ☞ No que toca às **novas participações de capital**, que sejam definidas **orientações** que não percam de vista os **requisitos do CSC**, a consulta a entidades já existentes no SPA ou no SPE, acatando, assim, a sugestão formulada pela IGF, no sentido de *“transmitir às empresas do SEE orientações quanto à fundamentação dos pedidos desta natureza, onde se demonstre claramente que, tanto do ponto de vista técnico como económico-financeiro, a solução proposta é a que melhor serve o interesse público que se pretende prosseguir, ... através de despacho a publicar no DR.”*



## Tribunal de Contas

☞ Que se promova a centralização do controlo e acompanhamento dos processos de liquidação das empresas directamente detidas pelo Estado, por forma a evitar a sua dispersão por diferentes estruturas da Administração Central, dando conta, publicamente e de forma regular, dos montantes resultantes destes processos, nomeadamente de assunções e regularizações de passivos e activos transferidos para o património do Estado.

### 5.2.2 Quanto ao exercício da função empresarial e accionista por parte do Estado

☞ Que seja promovida a dinamização, a nível da Administração Central, da **produção de relatórios regulares e sistemáticos sobre o SEE**, como corolário de um acompanhamento mais estreito por parte do accionista/tutela, quer em termos inventariais, quer em termos económico-financeiros. Para o efeito, deverão as estruturas actualmente existentes no seio do Ministério das Finanças ser dotadas dos **meios adequados** e necessários para a execução cabal de tal tarefa, em particular a DGT.

☞ Que o accionista Estado promova com celeridade e tempestividade a **realização do capital social** das empresas que constitui, de forma a não inviabilizar o desejável início da actividade dessas novas empresas e a potenciar a necessidade de **recurso ao crédito** por parte dessas empresas.

☞ Que o accionista Estado intensifique o **acompanhamento** das empresas que detém, devendo, para o efeito, exercer cabalmente as funções que lhe competem, que passam, nomeadamente, a **definição de orientações estratégicas** precisas e claras, e de forma expressa e formal, com objectivos e **metas quantificadas**, veiculadas pela Assembleia Geral, coincidentes com a extensão temporal dos mandatos dos administradores e revistas anualmente.

☞ Que, passados já quatro anos de vigência do actual Regime Jurídico do Sector Empresarial do Estado (**DL n° 558/99, 17/12**), se promova o **cumprimento** de algumas normas do seu articulado, designadamente no que se refere à aprovação dos **Estatutos** das empresas públicas, à celebração de **contratos de gestão** e à **contratualização da prestação de serviço público**, e, ainda, à **revisão** das normas que já provaram a sua **inexequibilidade**.

### 5.2.3 Quanto à situação económico-financeira das empresas do SEE

☞ Que se promova a **contratualização** da prestação de **serviço público** com as empresas públicas, por forma a precisar e **definir os objectivos** e os **termos de referência** da prestação desse serviço, possibilitando a avaliação do seu cumprimento e a determinação dos montantes compensatórios a atribuir pelo Estado sendo estes últimos da responsabilidade do OE, ao qual cabe ónus de suportar os encargos com decisões de carácter social.

☞ Que o accionista adopte medidas de controlo do endividamento das empresas públicas, de modo a que este se situe em níveis comportáveis e sustentáveis que não onerem, com frequência, o esforço do Estado por via da assunção dos passivos entretanto acumulados, por incapacidade de solvência de tais compromissos por parte das empresas.

☞ Que o accionista Estado tome as adequadas medidas com vista ao reequilíbrio financeiro das empresas públicas, tendo em vista o cumprimento das finalidades previstas no artº 4º do DL n° 558/99, no que se refere à sua missão, orientada no sentido de contribuir para o equilíbrio económico-financeiro do conjunto do sector público e obtenção de níveis adequados de satisfação das necessidades colectivas.

☞ Que, também, o accionista Estado acautele o adequado saneamento financeiro das suas empresas, tendo em vista o cumprimento da exigência do artº 35º do Código das Sociedades Comerciais, em especial naquelas em que os capitais próprios se devam manter nos níveis exigidos.





## Tribunal de Contas

### 5.2.4 Quanto aos impactos nas contas públicas

- ☞ No que tange aos fluxos de relações entre o Estado e as suas empresas, que sejam adoptados os procedimentos que assegurem a necessária **transparência de operações em termos de contas públicas**, tomando em conta as determinações de **entidades supra nacionais** que assim o recomendam, a bem da verdade, do rigor e da **transparência orçamentais**.

### 5.2.5 Quanto à adopção dos Princípios de Governo das Sociedades no SEE

- ☞ Que o Accionista Público adopte as medidas necessárias ao seguimento das boas práticas de governo das sociedades pelas suas empresas, nos moldes divulgados pela Comissão do Mercado de Valores Mobiliários, porquanto neste sentido apontam, também, estudos oriundos de instituições da União Europeia, na perspectiva da adopção de códigos de governo das sociedades pelas empresas dos países membros, e, também, da OCDE.
- ☞ Que o **Accionista Público** incentive e promova a divulgação de informação institucional relativa às empresas públicas, com vista a garantir maior grau de transparência no desempenho da gestão de recursos públicos na satisfação do interesse público, para tanto utilizando, preferencialmente, as novas tecnologias de informação, na senda do recomendado por **instituições internacionais** como o FMI em relatório recente sobre **transparência orçamental em Portugal**.
- ☞ Quando necessário, e atentos critérios que tenham em consideração a dimensão dos activos, a complexidade do negócio e o interesse estratégico das empresas, que o accionista público pondere a criação de Comissões Executivas face aos Conselhos de Administração, distinguindo os delegados executivos dos não executivos.

### II Ao Estado legislador:

- ☞ Que, relativamente ao DL n.º 558/99, de 17 de Dezembro, proceda à urgente publicação do novo Estatuto do Gestor Público, nos termos previstos no n.º 1 do seu art.º 15.º.
- ☞ Com vista à garantia de maior **transparência orçamental** e coerência quanto ao princípio vigente na Lei-Quadro n.º 11/90, de 5 de Abril, designadamente o seu art.º 18.º, que reveja a disciplina instituída no art.º 9.º do Decreto-Lei n.º 209/2000, de 2 de Setembro (diploma que aprovou os estatutos da PARPÚBLICA, SA.).
- ☞ Que, relativamente ao endividamento das empresas e sociedades do Estado, legisle por forma a estabelecer limites razoáveis àquele.



*Tribunal de Contas*



## II O SECTOR EMPRESARIAL DO ESTADO

### 6 A FUNÇÃO EMPRESARIAL DO ESTADO

A delimitação do universo empresarial estatal, a partir de 1999, veio alargar-se substancialmente, na sequência da publicação do Decreto-Lei nº 558/99, de 17 de Dezembro, que aprovou um novo Regime Jurídico do Sector Empresarial do Estado. Com efeito, no perímetro agora traçado, por um lado, contempla-se a definição de empresa pública em sentido jurídico-formal, associada à forma comercial, atendendo-se ao regime de direito sob o qual aquelas foram constituídas e regem a sua actividade<sup>33</sup> e, por outro lado, para além do critério da propriedade da maioria do capital<sup>34</sup>, passa a predominar o do controlo, ou seja, o do domínio conferido, por essa participação, à parte detida por entidades públicas<sup>35</sup>.

Assim, basicamente, o domínio do sector público empresarial estende-se ao conjunto das participações detidas pelo Estado através da sua Administração Central directa ou indirecta (os designados fundos e serviços autónomos), isolada ou conjuntamente, ou, ainda, através de participações detidas pelas suas empresas em outras (participações indirectas), as quais se desdobram em autêntica “cascata” de participações. Deste universo fazem também parte as *sociedades comerciais* (anónimas ou por quotas), constituídas segundo o regime comercial e, por consequência, sujeitas às normas do Código das Sociedades Comerciais (CSC), aos estatutos da empresa e, ainda, às disposições do Regime Jurídico do Sector Empresarial do Estado.

Acrescem ainda àquelas sociedades, as entidades públicas empresariais, sujeitas, também, àquele regime jurídico, mas com normativo que lhes é especialmente aplicável, regendo-se, não obstante, a sua actividade, pelo direito privado, mas sujeitas a um regime de tutela.

Sem prejuízo da sua natureza jurídica, sociedades constituídas sob a forma comercial e entidades públicas empresariais (EPE), nos termos daquele Regime Jurídico são ambas designadas como empresas públicas<sup>36</sup>, às quais quis o legislador expressamente atribuir a *missão de contribuir para o equilíbrio económico-financeiro do conjunto do sector público e a obtenção de níveis adequados de satisfação das necessidades da colectividade*.<sup>37</sup>

#### 6.1 O exercício da função accionista

Na qualidade de accionista, único, maioritário ou, ainda, minoritário mas com posição dominante no capital ou na gestão de sociedades constituídas sob a forma comercial, cabe ao Estado o exercício desses direitos através da Direcção-Geral do Tesouro (DGT), sob a direcção do Ministro das Finanças, tendo este a faculdade de delegar<sup>38</sup>.

<sup>33</sup> Nos termos do artº 3º, nº 1, daquele diploma, “consideram-se empresas públicas as sociedades constituídas nos termos da lei comercial ... e no nº 2, são também empresas públicas as entidades públicas empresariais ...”

<sup>34</sup> Ainda nos termos daquela norma “... nas quais o Estado ou outras entidades públicas estaduais ...”e,

<sup>35</sup> ... possam exercer, isolada ou conjuntamente, uma influência dominante ...

<sup>36</sup> Ressalva-se que foram excluídas as participações detidas maioritariamente por entidades das Administrações Local e Regional, as quais dispõem de regimes próprios, tendo em consideração o vertido no artº5º daquele diploma.

<sup>37</sup> Artº 4º do supracitado diploma.

<sup>38</sup> Artº 10º, nº 1, do DL nº 558/99, de 17 de Dezembro, que trata da matéria referente ao exercício da função accionista do Estado.



## Tribunal de Contas

Com efeito, a reestruturação do Ministério das Finanças, operada através do DL n.º 158/96, de 3 de Setembro, fez, desde logo, cometer à DGT atribuições, entre as demais, no sentido do *estudo, preparação e acompanhamento das matérias respeitantes ao exercício da função accionista do Estado*<sup>39</sup>, na sequência da extinção do Gabinete para a Análise do Financiamento do Estado e das Empresas Públicas (GAFEPP), fazendo aquela *Direcção-Geral suceder ao extinto GAFEPP em todas as competências que lhe estavam atribuídas*<sup>40</sup>.

No entanto, a DGT reconhece, em sede de contraditório, que *“esta extinção provocou não só uma redução substancial dos meios humanos afectos a essa área (GAF), como, simultaneamente, provocou o fim de algumas obrigações de reporte de informação (anualmente revalidadas em disposição do OE) a que eram sujeitos os FSA, competências que transitaram para a DGO”*.

Subordinada às orientações estratégicas do Governo, emanadas, de forma coordenada, dos ministros das Finanças e do Sector de actividade em que a empresa se insere, a DGT vem actuando, neste domínio, como apoio técnico à *tutela financeira do Estado*, promovendo a elaboração de estudos e pareceres sobre matérias que envolvem as empresas do SEE.

É sob a coordenação do Ministro das Finanças que a DGT assegura a representação do Estado nas Assembleias-Gerais, nomeando um seu representante com a missão de fazer valer os interesses do accionista, função para a qual foi mandatado, em seu nome.

Em situações em que o Estado participa, directamente, em conjunto com outras entidades do sector público, a nomeação dos seus representantes cabe aos Ministros das Finanças e do Sector que, conjuntamente, têm poderes sobre a empresa, precedendo coordenação estratégica sectorial entre ambos os interesses.

A lei estabelece, ainda, que esses poderes de exercício da função accionista são desenvolvidos pelas entidades estaduais, através dos seus órgãos de gestão, quando aquelas participem em empresas.

Ou seja, tais poderes são efectivamente exercidos pelos seus órgãos, mas com respeito pelas orientações decorrentes da superintendência e da tutela a que aquelas entidades estão sujeitas,<sup>41</sup> restringindo-se a essas entidades o direito de nomeação dos seus legítimos representantes nas Assembleias Gerais.

Quando em presença de participações indirectas, tais direitos são exercidos por *sociedades gestoras de participações sociais, cujas acções sejam detidas pelo Estado e ou por entidades de direito público ou de capitais exclusiva ou maioritariamente públicos*<sup>42</sup>, podendo entender-se, deste modo, que os direitos de accionista são exercidos directamente pelos órgãos das empresas que detenham, exclusiva ou maioritariamente, participações sociais.

O Estado não deixa, pois, de exercer acção sobre as suas empresas, embora nelas possa não participar directamente, através dos seus órgãos, a qual se consubstancia nas orientações estratégicas que define para um determinado sector de actividade.

Os poderes do Estado enquanto detentor de unidades empresariais abrangem a nomeação dos gestores, ou a indicação dos mesmos, em particular quando em sociedades gestoras de participações sociais, cujos títulos sejam detidos directamente, sendo aqueles designados por RCM, a qual substitui, para todos os efeitos, eleição em Assembleia Geral<sup>43</sup>.

Assinale-se, porém, que à PÁRPUBLICA<sup>44</sup>, sociedade de capitais exclusivamente públicos, foram cometidas funções especiais<sup>45</sup> no âmbito do apoio ao exercício da tutela financeira prevista no DL n.º 558/99, designadamente, a gestão de activos financeiros do Estado, podendo, ainda, ser incumbida de exercer os direitos do Estado como accionista, nos termos do art.º 10.º daquele Decreto-Lei. **Ou seja, verifica-se que a DGT não tem o exclusivo do exercício dos direitos do Estado como accionista, podendo a PÁRPUBLICA ser chamada ao exercício de tal função**<sup>46</sup>. Não obstante, e dado tratar-se de uma SGPS, exerce, também, por inerência, tais direitos sobre as empresas por si detidas.

<sup>39</sup> Art.º 1.º, n.º 3, al.c).

<sup>40</sup> Art.º 45.º, n.º 5, do DL 158/96, de 3 de Setembro, e al. d), n.º 1, do art.º 41.º que extinguiu o GAFEPP.

<sup>41</sup> Art.º 10.º, n.º 2 do DL n.º 558/99, de 17/12.

<sup>42</sup> Idem, n.º 3

<sup>43</sup> Art.º 15.º, n.º 4, do DL 558/99.

<sup>44</sup> *Parpública, SGPS, SA*, grupo empresarial estatal que resultou da reestruturação da Partest, SA, operada através do DL n.º 209/2000, de 2/9.

<sup>45</sup> Idem, art.º 6.º, n.ºs 1 e 2.

<sup>46</sup> Sendo, por tal, remunerada, conforme se depreende do n.º 3 do artigo anterior.



### 6.2 Intervenção do Estado nas Entidades Públicas Empresariais

As entidades públicas empresariais (EPE) distinguem-se das sociedades anónimas de capitais públicos pelo facto de, em primeira linha, se regerem pelos seus estatutos, aprovados por decreto-lei, sem prejuízo de lhes serem aplicáveis normas de direito privado.<sup>47</sup>

Estabelece-se uma relação mais estreita entre o Estado e estas entidades, por via do exercício dos poderes de tutela (económica e financeira), os quais se materializam numa intervenção mais acentuada no âmbito da definição da estratégia, da aprovação dos planos estratégico e de actividades, dos orçamentos e dos documentos de prestação de contas anuais, designadamente, fixando-se a obrigatoriedade de os projectos de plano de actividades e orçamento anual serem elaborados de acordo com os pressupostos macroeconómicos, as orientações estratégicas estabelecidas pelo responsável político pelo sector<sup>48</sup> e directrizes definidas pelo Governo.

A intervenção do Estado vai, igualmente, no sentido de poder fazer sujeitar as EPE a um regime especial de gestão, por um prazo não superior a dois anos, segundo condições a fixar por Resolução do Conselho de Ministros. Ou seja, estas entidades apresentam uma maior proximidade com os poderes públicos, mormente o Governo e os órgãos da administração pública, originando, desta forma, que, não raro, elas mais não sejam que meros executantes de ordens daqueles, confundindo-se, em consequência com eles.<sup>49</sup> No limite, nada impede que nas sociedades de capitais exclusivamente públicos se verifiquem situações de idêntica natureza.

### 6.3 Estratégia empresarial

Os poderes do Estado, quando actua junto do sector empresarial público, qualquer que seja a forma jurídica de empresa, consubstanciam-se e tomam forma aquando da definição das linhas de actuação política, quer estas visem, expressamente, o Sector Público Empresarial<sup>50</sup>, quer, de uma forma generalizada e horizontal, formalizem as políticas económicas para o país.

Do mesmo modo, o investimento público pode atingir, de forma directa ou indirecta, as empresas públicas, em especial quando a estas esteja cometida a realização de grandes projectos de investimento público.

É por isso que, tanto o Orçamento do Estado como o respectivo Plano de Investimentos podem constituir instrumentos condicionados da vida das empresas públicas.

É, assim, natural que, quando esteja em causa a estratégia, mesmo que de médio/longo prazo, esta deva resultar de um processo concertado entre as empresas e as entidades governamentais que as tutelam ou supervisionam. Processo este que tenha como fim orientar a actuação da gestão, em cada exercício económico, sem prejuízo de conferir a esta a margem de liberdade e de independência necessárias, e desejáveis, para a prossecução dos objectivos e metas devidamente quantificados e fixados anualmente.

<sup>47</sup> Artº 7º, nºs 1 e 2. A abrangência do conceito de empresa pública é o que consta no artº 3º do DL nº 558/99.

<sup>48</sup> Artº 29º, nº 1, al. a) e artº 31º, nº 2.

<sup>49</sup> In *O Tribunal de Contas, as sociedades comerciais e os dinheiros públicos – Contributo para o estudo da actividade de controlo financeiro*, F. Xarepe Silveiro, Fevereiro 2003, Coimbra Editora, pag. 58 e 59.

<sup>50</sup> No domínio da política orçamental, focalizada no controlo da despesa pública, a procura de ganhos de eficiência em actividades que possam ser exercidas com recurso a privados, por via da subcontratação, concessão ou privatização.



## Tribunal de Contas

Neste sentido aponta o DL n.º 558/99, em particular o seu artigo 11.º, quando comete ao Conselho de Ministros a definição das orientações estratégicas relativas ao exercício da função accionista nas empresas públicas<sup>51</sup>, as quais se reflectirão nas orientações anuais definidas em Assembleia-Geral e nos contratos de gestão a celebrar com os gestores.<sup>52</sup> Sem poder deixar de se salientar a referência, naquele dispositivo legal, à fixação de metas quantificadas, no âmbito das orientações estratégicas, é de assinalar que, dele, não resulta a sua obrigatoriedade. O facto de poderem, ou não, existir estas metas, é circunstância que não se compatibiliza com a elementar necessidade de, na formulação de estratégias, serem definidas com clareza e precisão, as metas a atingir e, bem assim, a sua quantificação realista e exequível.

Da mesma forma, o CSC<sup>53</sup>, não só atribui aos accionistas, em assembleia geral, o poder de deliberação sobre as matérias que lhes são especialmente atribuídas por lei ou por contrato, como salvaguarda a separação inequívoca entre as funções do accionista e as do gestor, reservando a este último a obrigação de criar valor para o primeiro.

### 6.4 Acompanhamento

O adequado acompanhamento da actividade das empresas constitui um dos deveres do accionista, no sentido de zelar pelo andamento e desenvolvimento do seu negócio. Nessa medida, não deixa de ser relevante a referência, feita pelo novo estatuto jurídico do SEE, à competência dos Ministros das Finanças e responsável pelo sector, de verificação do cumprimento das orientações estratégicas, podendo, mesmo, emitir recomendações para a sua prossecução, com a possibilidade de delegar (directamente ou através de sociedades gestoras de participações sociais)<sup>54</sup>. Não obstante, a viabilidade de tal procedimento dependerá do facto de terem sido devidamente fixadas metas, claras, precisas e atingíveis, quando da definição da estratégia.

A possibilidade de celebração de contratos de gestão com os gestores pode, também, consubstanciar um instrumento de vinculação do gestor ao cumprimento dos objectivos que tenham sido estabelecidos.

Igualmente, o CSC<sup>55</sup> comete à assembleia geral o poder de deliberar sobre o relatório de gestão e a aprovação das contas do exercício, sobre a proposta de aplicação dos resultados, e de proceder à apreciação geral da administração e da fiscalização, podendo daqui inferir-se um regular acompanhamento da actividade da sociedade e a disponibilização de informação de gestão aos accionistas, que pressupõe um nível adequado de transparência, qualidade e fiabilidade da mesma<sup>56</sup>.

No âmbito da Direcção-Geral do Tesouro, a disponibilização de elementos informativos por parte das empresas directamente detidas, quer de natureza previsional, quer de reporte anual da sua actividade, ajuda o estudo e a análise dos aspectos fundamentais que habilitam o accionista (entenda-se o Ministro das Finanças, ou em quem ele delegar) a exercer a sua função<sup>57</sup>, nomeadamente na tomada de decisões sobre aumentos ou reduções de capital, atribuição de subsídios e indemnizações compensatórias, e, ainda, constituição/liquidação de empresas.

No entanto, salienta-se que, no domínio das participações indirectas, o acompanhamento e controlo é relegado para as entidades (empresas ou outros entes públicos) que nelas participam directamente, através dos seus órgãos, e assim sucessivamente.

O poder de tutela exercido conjuntamente pelos Ministros das Finanças e do sector de actividade sobre as EPE requer que a informação a apresentar por estas empresas seja mais vasta e mais detalhada, de forma a permitir um acompanhamento da sua actividade.

<sup>51</sup> Leia-se a função accionista reservada às sociedades comerciais, sendo esta, por analogia, entendida como a supervisão exercida pela tutela para o caso das EPE.

<sup>52</sup> Art.º 11.º, n.º 2 do DL 558/99.

<sup>53</sup> Art.º 373.º, n.ºs 1 e 2 do CSC.

<sup>54</sup> Art.º n.º 11, n.º 3, do DL n.º 558/99.

<sup>55</sup> Art.º 376.º do CSC.

<sup>56</sup> O reforço das obrigações de informação aos accionistas é, também, nota dominante no DL n.º 558/99.

<sup>57</sup> Não sem deixar de referir a notória exiguidade de recursos daquela Direcção-Geral perante tão vasto número de empresas!





## Tribunal de Contas

No entanto, “os deveres especiais de informação”, que recaem sobre as empresas públicas, e se encontram vertidos no DL n.º 558/99, no seu art.º 13.º, parecem conduzir a uma aproximação substancial do regime de tutela, mesmo às sociedades constituídas sob a forma comercial, o que vai além do quadro normal de obrigações estabelecidas no CSC<sup>58</sup>.

Neste domínio intervêm outros entes públicos no sentido de habilitar o Estado (Governo) à tomada de decisão sobre a *performance* e demais aspectos da vida das empresas públicas. Assim, é da competência da Inspecção-Geral de Finanças a certificação das contas das EPE, sem prejuízo de outras intervenções no âmbito do SEE, sob expressa solicitação ministerial, não obstante à Direcção-Geral do Tesouro competir, genericamente, o acompanhamento da situação das empresas em que o Estado intervém como tutela financeira, accionista ou concedente.<sup>59</sup>

O controlo financeiro das empresas públicas é, por sua vez, cometido à IGF, nos termos do art.º 12.º daquele regime jurídico, sem prejuízo das competências legais atribuídas ao Tribunal de Contas.

**A carteira de títulos pública deve, pois, ser objecto de gestão integrada e sistemática por parte do Estado, compreendendo uma tão completa quanto possível inventariação das participações,** com vista a possibilitar uma gestão mais eficiente dos recursos que nelas aplicou, de forma criteriosa e orientada por princípios de racionalidade económica, que lhe permita tomar decisões estratégicas quanto à sua manutenção ou alienação. À parte a inventariação levada a cabo pela Inspecção-Geral de Finanças<sup>60</sup>, à qual o legislador cometeu tal responsabilidade, ressalva-se, porém, no preâmbulo do DL n.º 491/99,

que o regime de registo por ele instituído, em nada modifica as competências próprias do Governo e da Direcção-Geral do Tesouro, dado tratar-se de um instrumento geral de informação e controlo ao serviço das entidades responsáveis pela gestão.

Ou seja, não obstante estar atribuída à DGT, a manutenção do inventário dos valores mobiliários do Estado e das participações de serviços e fundos autónomos no capital de sociedades, tal afigura-se manifestamente insuficiente, dada a dispersão de participações, sobretudo indirectas, o que terá realçado a necessidade de uma inventariação mais completa e exaustiva.

**Neste sentido, não se obteve quaisquer evidências de uma produção regular de relatórios sobre a situação do SEE, no seu conjunto, quer em termos quantitativos (dimensão e composição do universo) quer em termos qualitativos,** isto é, um quadro sintético dos dados mais relevantes sobre aspectos de ordem financeira e de indicadores de *performance*, que permitam ao accionista dispor de uma visão global e sustentada de um universo que, com dificuldade, conhece e controla. Não obstante, não pode deixar de se observar que ao incumbir a DGT de *recolher e tratar a informação, global e por entidade, relacionada com a posição tutelar e accionista do Estado*<sup>61</sup>, o legislador terá, certamente, tido plena consciência de tal necessidade, considerando a existência de tal informação indispensável para a efectividade do exercício da função accionista pelo Estado.

Todavia, é ainda a DGT que, em sede de contraditório, vem esclarecer o facto de, periodicamente, ser “*confrontada com a necessidade de fornecer pontos de situação globais sobre o SEE a membros do Governo e a organismos nacionais e internacionais*”.

Mais uma vez se detecta aqui o abismo que vai entre o que consta da lei e o que é praticado!

<sup>58</sup> In “Estudos sobre o novo regime do Sector Empresarial do Estado” – “Aspectos gerais do novo regime do Sector Empresarial do Estado”, de Eduardo Paz Ferreira, Almedina, Nov/2000, pag. 22.

<sup>59</sup> Art.º 9.º, n.º 2 do DL n.º 186/98, de 7/7, onde se elenca, de forma exaustiva, a intervenção da DGT no âmbito do SEE.

<sup>60</sup> Na sequência da publicação do DL n.º 491/99, de 17/11, segundo o qual *competete à IGF organizar e manter actualizado o registo das participações, em entidades societárias e não societárias, detidas pelo Estado e outros entes público, individual ou conjuntamente, de forma directa ou indirecta* (art.º 1.º do citado Decreto-Lei).

<sup>61</sup> Tal é o desiderato do art.º 9.º, n.º 2, al. j) do DL n.º 186/98, de 7/7, que aprovou a Lei Orgânica da DGT



## 7 CARACTERIZAÇÃO DO SECTOR EMPRESARIAL DO ESTADO

### 7.1 Dimensão Jurídica

Até 1999, ano em que foi publicado o D.L. n.º 558/99, o Sector Empresarial do Estado não dispunha de um enquadramento legal que definisse, a sua delimitação, porquanto, tradicionalmente, o SEE identificava-se com o conjunto das empresas públicas e de sociedades comerciais em que o Estado participava directamente, e de forma maioritária, através da Direcção Geral do Tesouro ou em conjunto com a Partest, SA (actual PARPÚBLICA, SA).

Com a publicação daquele diploma, a definição de SEE alargou-se substancialmente, passando a compreender o conjunto das empresas públicas e das empresas participadas, tidas as primeiras numa acepção mais abrangente, conforme explicitado no quadro seguinte:

EMPRESAS PÚBLICAS	<p>Sociedades constituídas nos termos da lei comercial, nas quais o Estado ou outras entidades públicas estaduais possam exercer, isolada ou conjuntamente, de forma directa ou indirecta, uma influência dominante decorrente da detenção da maioria do capital ou dos direitos de voto, ou do direito de designar ou de destituir a maioria dos membros dos órgãos de administração ou fiscalização.</p> <p>Integram igualmente o conceito de empresas públicas, as entidades com natureza empresarial criadas pelo Estado, nas quais se incluem as empresas públicas (EP)<sup>62</sup>, bem como os fundos e serviços autónomos com natureza empresarial que passam a tomar a designação de Entidades Públicas Empresariais (EPE).</p>
EMPRESAS PARTICIPADAS	<p>Organizações empresariais que tenham uma participação permanente do Estado ou de quaisquer outras entidades públicas estaduais, de carácter administrativo ou empresarial, por forma directa ou indirecta, contanto que o conjunto das participações públicas não origine uma situação tipificável como de empresa pública.</p>

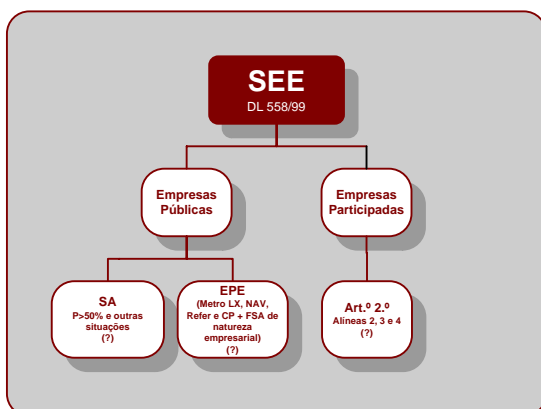
<sup>62</sup> Aqui entendidas as empresas públicas existentes àquela data, as quais eram regidas pelo D.L. n.º 260/76, de 8 de Abril: Metro de Lisboa, CP, Refer e Nav.



O actual universo de **empresas públicas** engloba dois grupos distintos. O primeiro, é constituído pelas pessoas colectivas de natureza pública, mas sujeitas a um regime de direito privado, fundamentalmente regido pelo direito societário (sociedades comerciais), embora regulado, em aspectos particulares, pelo DL 558/99, no que se refere a situações especiais, nomeadamente em termos da prestação de informação e do controlo. O segundo grupo, é constituído pelas entidades públicas empresariais (EPE), pessoas colectivas públicas, ainda sujeitas, em alguns aspectos, a um regime de direito público, designadamente no que respeita aos poderes de tutela e ao regime especial de transformação, fusão, cisão e extinção.

De acordo com o conceito consagrado no art.º 2.º daquele Decreto-Lei, o SEE tornou-se mais abrangente, pois passou a integrar todas as empresas nas quais, directa ou indirectamente, o Estado ou outras entidades públicas, isolada ou conjuntamente, exercessem uma influência dominante.<sup>63</sup> Ainda acrescem a estas todas as participadas, isto é, as empresas nas quais não seja exercida influência dominante, mas cuja percentagem do capital detido seja superior a 10% e tenha carácter de permanência.

Esta extensão do perímetro do SEE causa dificuldades à sua inventariação, uma vez que, actualmente, o Estado não pode conhecer, com absoluto rigor, em cada momento, o número de empresas que compõem o seu sector empresarial.



Fonte: DL 558/99, de 17/12.

<sup>63</sup> Devido a detenção da maioria do capital ou dos direitos de voto, ou o controlo da gestão.

## 7.2 Não cumprimento de normas do Decreto-Lei n.º 558/99

Tendo em vista a apreciação do cumprimento de algumas normas do DL n.º 558/99, de 17/12, e, bem assim, das implicações que aportaram à configuração do Sector Empresarial do Estado e seu funcionamento, passar-se-á, seguidamente, a evidenciar os aspectos mais relevantes decorrentes da sua aplicação, tendo por referência o conjunto de empresas públicas analisado.

### ☑ Adaptação dos Estatutos (Artº 35º)

Através do disposto no artº 35º, foi estabelecido o período transitório de 1 de Janº a 31.Dezº 2000 para adaptação dos estatutos das empresas públicas<sup>64</sup> ao regime do novo diploma. Não obstante algumas empresas<sup>65</sup> terem apresentado as suas propostas de reformulação e actualização atempadamente junto das tutelas<sup>66</sup>, no entanto a sua aprovação foi sucessivamente adiada, sem que, pelo menos até finais do terceiro trimestre de 2003, se tenha tido conhecimento da efectividade da sua adaptação à lei, à excepção da NAV (única EP equilibrada financeiramente), cujos estatutos foram alterados em Abril de 2003<sup>67</sup>. A dilatação do prazo desta decisão conjugada com a muito difícil situação financeira das empresas públicas, nomeadamente as do sector dos transportes, revela que a não concretização do artigo 35.º está relacionada com a ausência de acção por parte das tutelas financeira e sectorial.

Não obstante, em sede de contraditório, a DGT esclareceu que *“as propostas recebidas ficavam bastante aquém do que se julgava conveniente em termos de reporte de informação à tutela financeira, e face à diversidade de abordagem das várias EPE, submetendo superiormente a necessidade de harmonizar e uniformizar as disposições gerais constantes destes diplomas, criando o mesmo tipo de estatutos”*.

<sup>64</sup> As empresas públicas, em sentido formal, até então regidas pelo D.L n.º 260/76, de 8/4, os Fundos e Serviços Autónomos com natureza empresarial e as restantes.

<sup>65</sup> Aqui referidas a CP, Metro de Lisboa, NAV e Refer. Inf. N.º 1073/CEP/2000, de 07.07.00 (CP) e Carta do ML à tutela técnica e financeira, de 08.10.2001. Também o Manual de Organização-Metropolitano de Lisboa, de Maio de 2002 refere que *“Os Estatutos do ML são, ainda, os constantes do anexo ao Dec. Lei n.º 439/78 de 30 de Dezembro (1.ª série – 2º suplemento) tendo já sido apresentado o projecto da sua reformulação e actualização nos termos do Dec. Lei 558/99 de 17 de Dezembro”*.

<sup>66</sup> Cfr. Ofício da IGF de 18.11.2002

<sup>67</sup> Dec. Lei n.º 74/2003, 14.04.



## Tribunal de Contas

Acrescentou, em conclusão, que *“contudo, esta harmonização nunca foi feita, à excepção da aprovação dos estatutos da NAV, EPE, não tendo a maioria das recomendações formuladas pela DGT, neste domínio, sido acatadas”*.

### ☑ **Constituição de sociedades ou aquisição de novas partes de capital (Art.º 37º)**

Na área das participações sociais do Estado, as empresas públicas passaram a estar sujeitas à autorização do Ministro das Finanças para constituírem sociedades e/ou adquirirem novas partes de capital. Contudo, esta obrigação só será eficaz desde que inserida em contexto de fixação de estratégias globais e sectoriais, ao nível das participações directas e indirectas do Estado<sup>68</sup>, pressupondo que sejam transmitidas às empresas do SEE regras e orientações quanto à justificação dos pedidos<sup>69</sup>, como seja a demonstração prévia de que *“a solução proposta é a que melhor serve o interesse público em causa, designadamente, sob os pontos de vista técnico, social e económico-financeiro”*<sup>70</sup>.

Acresce, ainda, o facto de os estatutos das empresas permitirem, não raro, que estas possam adquirir participações sociais em outras empresas, ou promover a sua constituição, sem dar cumprimento ao disposto naquele artigo 37º.

### ☑ **Orientações Estratégicas (Art.º 11º) e celebração de contratos de gestão (Art.º 38º)**

Decorre do DL n.º 558/99, que o Estado (e outros entes públicos) assume o papel de accionista junto das sociedades comerciais, exercendo os poderes de tutela e superintendência relativamente às EPE, sem prejuízo da garantia de independência técnica dos administradores dar cumprimento de obrigações que lhe tenham sido legalmente impostas.

Como accionista, compete ao Estado as funções de:

- ✦ Estabelecimento de orientações estratégicas, incluindo a definição da missão da empresa e os objectivos de médio e longo prazo de grandes investimentos ou desinvestimentos.
- ✦ Fornecimento dos capitais próprios necessários ao exercício da actividade da empresa e ao seu desenvolvimento sustentado.
- ✦ Escolha e nomeação dos responsáveis pela gestão, avaliação do seu desempenho e fixação das respectivas remunerações.
- ✦ Aprovação de contas e distribuição de resultados<sup>71</sup>.

Por sua vez, no âmbito dos seus poderes de tutela (financeira e sectorial), o Estado exerce funções correspondentes às de concedente e de regulador (aprovação de subsídios e IC e homologação de preços e tarifas), agindo como accionista em assembleia geral quando aprova planos estratégicos e de actividades, orçamentos, contas, aumentos de capital, nomeação e destituição dos membros dos órgãos sociais.

Como medida de reforço da função accionista do Estado nas empresas públicas, aquele diploma prevê a *emanação de orientações estratégicas pelo Conselho de Ministros*, as quais poderão envolver *“metas quantificadas e contemplar a celebração de contratos entre o Estado e as empresas públicas, as quais se reflectirão nas orientações anuais definidas em assembleia-geral e nos contratos de gestão a celebrar com os gestores (...)*. Neste sentido, foi desde logo acautelado que *“por ocasião das Assembleias-gerais realizadas no ano 2000, seriam aprovadas as primeiras orientações estratégicas”*, deste modo mostrando querer pôr em execução tal desiderato logo no primeiro ano de vigência do diploma.

Refere-se, ainda, que *as orientações estratégicas serão revistas, pelo menos, com referência ao período do mandato da administração e que compete ao Ministro das Finanças e ao Ministro responsável pelo sector a verificação do seu cumprimento*.

<sup>68</sup> Inf. N.º 351/02, de 27.02.2002, da DGT.

<sup>69</sup> Devido ao incumprimento do art.º 37º e à falta de fundamentação apresentada por muitas das empresas, a IGF apresentou, em sede de parecer, no âmbito do seu apoio técnico à função accionista e tutelar, a sugestão *“de que sejam transmitidas orientações sobre esta matéria às empresas públicas, designadamente através de despacho a publicar na II Série do Diário da República”*, o que, até à presente data, não ocorreu.

<sup>70</sup> Parecer da IGF da Inf.n.º 475/CEP/2000, de 4.4.2000.

<sup>71</sup> No caso da remuneração dos capitais investidos, as empresas públicas, regidas pelo DL n.º 260/76, de 08/04, encontram-se sujeitas ao DL n.º 300/80, de 16/08.



## Tribunal de Contas

Houve da parte do legislador cuidado em fazer coincidir o horizonte temporal de revisão das orientações estratégicas com o período do mandato do órgão de gestão, o qual tem, normalmente, a duração de 3 anos, pressupondo um meio de promover o alinhamento do plano estratégico com o plano operacional das empresas. **Porém, esta norma não tem genericamente sido executada**<sup>72</sup>.

A título exemplificativo, na RTP, na IPE e na SGA, em resultado de auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas àquelas empresas<sup>73</sup>, a não definição precisa de estratégias por parte do accionista público foi claramente verificada, indo no mesmo sentido a conclusão inserta em um trabalho da IGF, reportado a Junho de 2002, no qual se refere que *“é de toda a justiça realçar que as tutelas financeiras e sectoriais nem sempre exerceram cabalmente as respectivas atribuições e competências, designadamente ao definir as orientações estratégicas a que se refere o artigo 11.º do D.L 558/99”*

**Conclui-se, assim, que, passados mais de 3 anos sobre a publicação do diploma, se mantém a inexplicável indefinição por parte do accionista público no sentido da fixação das orientações estratégicas nele previstas, não se dispondo de evidência, também, de que tenha havido a celebração dos contratos de gestão com os gestores.**

### **Contratos com o Estado (Artº 21º)**

Até finais do terceiro trimestre de 2003, não se encontrou evidência de contratos celebrados entre o Estado e empresas públicas que prestam serviços de interesse económico geral no sector dos transportes, apesar de algumas terem apresentado várias propostas nesse sentido, facto que não foi estranho ao agravamento da respectiva situação económica e financeira, já de si muito difícil, motivada pela desadequação da comparticipação no financiamento da prestação desse serviço e, ainda, pela fixação administrativa do seu tarifário.

**O Estado não tem respondido àquela pretensão, actuação que, em virtude da situação económica e financeira deste conjunto de empresas, contradiz frontalmente o disposto no art.º 4.º do Decreto-Lei n.º 558/99, uma vez que, desta forma, é ele próprio a não contribuir para o equilíbrio económico e financeiro do sector empresarial do Estado.**

### **Deveres especiais de informação (Artº 13º)**

Para efeitos de acompanhamento da sua actividade, devem as empresas públicas facultar ao Ministro das Finanças e ao Ministro responsável pelo respectivo sector um conjunto de informação, esquematizada da forma que se apresenta no quadro seguinte:

Por Despacho do Ministro das Finanças:	Por Despacho conjunto:
Projectos de orçamentos anuais, incluindo estimativa de operações financeiras com o Estado	Projectos dos planos de actividades anuais e plurianuais
Documentos de prestação anual de contas	Quaisquer outras informações e documentos solicitados para acompanhamento da situação da empresa e da sua actividade, com vista, assegurar a boa gestão dos fundos públicos e a evolução da sua situação económica e financeira.
Relatórios trimestrais de execução orçamental	-

<sup>72</sup> Com efeito, vem sendo comum que os períodos dos mandatos dos órgãos de gestão nem sempre são cumpridos na sua totalidade e podem não coincidir com o das legislaturas. Admitindo-se um período de três anos para a revisão do plano estratégico, poderá este, assim, revelar-se inadequado face às mutações dos mercados, cuja celeridade e competição obrigam a que os planos estratégicos sejam revistos com frequência, podendo, conseqüentemente, três anos ser um período demasiado longo.

<sup>73</sup> Vide respectivamente Relatórios n.ºs 08/02, 41/01 e 27/02 da 2ª Secção do TC.





## Tribunal de Contas

Esta exigência viria apenas a ser concretizada dois anos depois da entrada em vigor do DL 558/99 (8 de Janeiro de 2001), aquando da publicação do Despacho n.º 2196/2001 do Ministro das Finanças, o qual estabeleceu que as empresas públicas não financeiras (a definir por despacho do Inspector-Geral de Finanças<sup>74</sup>) enviariam ao Ministro das Finanças, através da IGF, os seguintes elementos:

- Planos de actividades anuais e plurianuais<sup>75</sup>;
- Orçamentos anuais;
- Relatórios trimestrais de execução orçamental;
- Relatórios trimestrais do órgão de fiscalização;
- Documentos de prestação anual de contas, individuais e consolidadas, bem como os relatórios produzidos pelos auditores externos e o relatório anual de fiscalização do revisor oficial de contas;
- Cópias das actas das Assembleias-Gerais e das deliberações unânimes por escrito;
- Estatutos em vigor e respectivas actualizações e, ainda,
- Quaisquer outros elementos ou documentos que a IGF considere necessários.

Na sequência deste despacho, a IGF, em 2002, elaborou um relatório síntese sobre a actividade de 2001 das empresas nele abrangidas, de cujos resultados se transcrevem as seguintes passagens, as quais evidenciam claramente as insuficiências no exercício da função accionista e de tutela, designadamente no acompanhamento da gestão das empresas que detém:

*“Os IPG (instrumentos previsionais de gestão) estão longe de poderem ser entendidos como instrumentos essenciais para a gestão e controlo das empresas, antes parecendo que se destinam a dar cumprimento a meras formalidades. Tal facto não pode deixar de constituir um ponto fraco do ambiente de gestão. Sem querer aligeirar as responsabilidades dos gestores, é de toda a justiça realçar que as tutelas financeiras e sectoriais nem sempre exerceram cabalmente as respectivas atribuições e competências, designadamente ao*

*definir as orientações estratégicas a que se refere o artigo 11.º do D.L. 558/99 e ao não exigir a elaboração de IPG com requisitos mínimos de qualidade, procedendo à sua aprovação/homologação, quando fosse o caso, e ao acompanhamento da sua execução pelos meios achados mais adequados”.* Anote-se que, em 2003, foi elaborado pela IGF, novo relatório síntese sobre as empresas públicas sujeitas a controlo por aquela Inspeção Geral, o qual foi submetido à consideração do SETF em Julho de 2003.

Também da análise dos pareceres técnicos do Gabinete de Apoio Financeiro da DGT (GAF), se retira que estes instrumentos de gestão, em alguns casos, serviram apenas para ajustar os montantes do esforço financeiro que o Estado pretende disponibilizar às empresas, mediante IC e dotações de capital e não como referência para delinear as orientações estratégicas, por empresa e sectoriais, as quais, face ao que se verificou, não tiveram lugar.

<sup>74</sup> Despacho do Inspector-Geral de Finanças, de 22 de Fevereiro de 2002, no qual foi fixada a lista das empresas públicas abrangidas pelo dever de prestar informação à IGF para efeitos do disposto do n.º 2 do art.º 12.º do D.L. n.º 558/99.

<sup>75</sup> Anote-se que, nos termos do despacho do M.F., não se faz menção ao dever de remessa de *projectos* de planos de actividade e orçamentos anuais conforme dispõe o art.º 13º, fazendo pressupor o carácter definitivo daquela informação remetida ao MF, para efectivo acompanhamento da empresa por parte deste, da inteira responsabilidade da entidade que representa o accionista (em regra, a DGT).





## Tribunal de Contas

### O papel do Estado accionista vs o de tutela

Nas sociedades onde o Estado detém exclusivamente o capital, o seu desempenho aproxima-se muito da função tutelar, isto é, revela alguma interferência na gestão e no funcionamento da empresa.

Esta situação encontra-se devidamente evidenciada nas conclusões dos relatórios das auditorias oportunamente realizadas pelo Tribunal de Contas à gestão da RTP, SA e ao Metropolitano de Lisboa, EP. Assim, relativamente ao ML, EP<sup>76</sup>, afirma-se que (...) *o Governo exerceu uma grande influência na actividade e gestão do ML, estando dependentes da sua aprovação, não só decisões estratégicas, mas também decisões de gestão corrente e de funcionamento (...). Como referimos inúmeras vezes, toda a gestão do Metropolitano de Lisboa está sujeita a forte condicionalismo externo que enquadra não só a sua vida de todos os dias, como sobretudo a estratégia do seu desenvolvimento, e mais cruamente as bases económicas da sua existência (...).* Por sua vez, o Relatório n.º 8/02, sobre a auditoria à RTP refere o facto de *“a existência de indícios que apontam para a possibilidade de algumas contratações isoladas terem decorrido por indicação da tutela sectorial tal como se encontra evidenciado na seguinte transcrição... ‘salvo melhor opinião, considero tratar-se de uma autorização da tutela sectorial que não me parece que possa dispensar, no quadro das competências atribuídas aos membros do Conselho de administração...”*.

A corroborar esta opinião, já a IGF, em sede de parecer, afirmava *“embora a tendência actual seja a de que a função tutelar e a função accionista são em tudo semelhantes nas sociedades anónimas em que o Estado é o único detentor do capital social (... ..)”*, o que pressupõe uma constatação da aproximação, na prática, de ambos os papéis.

Segundo informações preparadas pelo órgão de apoio técnico, ressalta claro que o Estado, no âmbito das suas funções accionista e tutelar, não tem exercido devidamente as suas funções nucleares, designadamente a definição de orientações estratégicas, o fornecimento adequado e atempado de aumentos de capital e a avaliação do desempenho da gestão.

Da mesma forma, no domínio de outras funções do Estado, nomeadamente enquanto concedente de serviço público e regulador, destaca-se, também, a ausência de critérios rigorosos na atribuição das indemnizações compensatórias, na fixação do tarifário e de taxas de uso, entre outros. A atribuição de subsídios e de indemnizações compensatórias, cujo cálculo não assenta, efectivamente, no serviço público prestado e, bem assim, a prática de uma política de fixação administrativa do tarifário, têm contribuído para a degradação económica e financeira destas empresas.

Finalmente, também se constatou que, para empresas prestadoras de serviço público, em que este se encontra contratualizado, os montantes atribuídos pela prestação desse serviço não correspondiam ao efectivo cumprimento das obrigações a que as empresas se encontram obrigadas, sendo disso exemplo a RTP, daí derivando estrangulamentos financeiros consideráveis<sup>77</sup>.

<sup>76</sup> vide pág. 23, 24, 25 e 26 do Volume II do Relatório N.º 20/2001-2.ª Secção, Tribunal de Contas

<sup>77</sup> Atente-se, para o efeito, à conclusão inserta, na página 72 do relatório n.º 8/02 de auditoria à RTP, do Tribunal de Contas, onde se refere que *“(...) observou-se a existência de um desequilíbrio entre os desideratos da tutela técnica, caracterizadas pela atribuição à RTP de novas obrigações de serviço público, e o entendimento da tutela financeira no financiamento a conceder à empresa, por via da atribuição de IC”. Não existia, de facto, uma actuação concertada por parte do Estado accionista e do Estado concedente, a qual, com o envolvimento da empresa e seus gestores, tenha definido quais os compromissos a assumir por ambas as partes. Acresce que esta ausência de compromissos foi, sistematicamente, agravada pela instabilidade proveniente da sucessão de administrações que a empresa conheceu, em curto período de tempo, o que não favoreceu a procura da eficiência e da racionalidade económica.”*



### 7.3 O Apoio Técnico

O estudo, preparação e acompanhamento das matérias respeitantes ao exercício da tutela financeira e da função accionista do Estado está, como se disse, concentrado essencialmente na DGT, na IGF e, ultimamente, também na empresa de capitais exclusivamente públicos, PARPÚBLICA.

A DGT assegura as funções de apoio técnico, através do seu Gabinete de Apoio Financeiro (GAF), ao qual cabe, entre outras, a realização das seguintes tarefas:

- ↳ Acompanhar e analisar a actividade das empresas e entidades registadas na carteira de participações do Estado (DGT);
- ↳ Analisar e propor formas de intervenção financeira do Estado, nas empresas e entidades em que participa;
- ↳ Acompanhar a execução de contratos de concessão e de prestação de serviços de interesse público;
- ↳ Acompanhar e gerir o património mobiliário do Estado/DGT;
- ↳ Analisar e processar subsídios e indemnizações compensatórias;

Apesar destas funções se encontrarem legalmente cometidas à DGT<sup>78</sup>, na prática o acompanhamento apenas se tem restringido à carteira de participações directas que o Estado possui, não se efectuando, por outro lado, o tratamento de informação global e por entidade, o que se afigura imprescindível para um adequado exercício da posição accionista e tutelar. Não obstante, a existência de dificuldades a este nível é essencialmente explicada pela carência de meios técnicos e humanos colocados à disposição da DGT, em especial no GAF, agravadas com o acréscimo do número de empresas, por força do art.º 2.º do DL n.º 558/99.

A IGF, no âmbito das suas competências, desenvolve, para além de outras, as seguintes actividades no domínio do SEE:

- ↳ Elaboração de projectos de diplomas legais e de pareceres sobre questões que lhes são submetidas;

- ↳ Investigação técnica, estudos e emissão de pareceres;
- ↳ Quaisquer outras actividades de apoio técnico especializado para que se encontre vocacionada.

Àquela Inspeção-Geral foi, também, cometido o controlo financeiro das empresas públicas, nos termos do art.º 12.º do DL n.º 558/99.

A IGF foi, igualmente, incumbida da elaboração do inventário de participações sociais do Estado e de outros entes públicos.

Por outro lado, mas ainda neste domínio, foi cometida à PARPÚBLICA a prestação de serviços de acompanhamento das empresas do Estado e apoio ao Governo na tomada de decisões relacionadas com essas empresas, quer para efeitos de privatização, quer no âmbito da sua reestruturação e saneamento financeiro.

Em conclusão, a não existência de uma só estrutura, e devidamente apetrechada de meios técnicos e humanos, e essencialmente vocacionada para adequado exercício do acompanhamento da função accionista e tutelar, em termos de tratamento individual e global da informação deste universo, acaba por originar, da parte do Estado:

- ↳ Falta de estratégias sectoriais para o conjunto do SEE, em especial direccionadas para o saneamento económico e financeiro de algumas empresas;
- ↳ Parco interesse em retratar as deficiências detectadas no conjunto, em especial as das empresas que contribuem para o desequilíbrio económico financeiro do SEE.
- ↳ Actuações contraditórias do Estado accionista e tutelar na constituição de empresas e na aquisição de partes de capital, sem atender, em alguns casos, a critérios de racionalidade económica e financeira, como meio de canalizar apoios financeiros direccionados a empresas deficitárias.

<sup>78</sup> D.L. n.º 186/98, 07/07





## Tribunal de Contas

A análise que se desenvolve seguidamente centrar-se-á apenas no conjunto das participações directas detidas pelas entidades da Administração Central Directa e Indirecta, com especial incidência nas participações detidas pelo Estado/DGT, tal como é ilustrado naquela figura.

### 7.4.1 Dimensão do SEE

Com vista à determinação, aproximada, da dimensão, em número e valor, do SEE, procedeu-se à identificação, tanto quanto possível, do número e valor das participações individuais, detidas pela DGT e por outros entes públicos<sup>79</sup> titulares de posições directas e indirectas, tendo como suporte a informação da base de dados da IGF, reportada a 31.12.2001, ordenadas segundo a óptica do ente público participante, tal como se encontra evidenciado no quadro seguinte:

UNID.: €

ENTIDADES PARTICIPANTES	PARTICIPAÇÕES DIRECTAS E INDIRECTAS DO ESTADO	
	N.º	Valor Nominal
<b>❶ Não societárias</b>		
Associação sem fins lucrativos –com utilidade Pública (ACU)	3	325.998
Direcção Geral do Tesouro (E)	108	9.292.420.245
Empresa Pública Financeira (EPF)	5	14.272.700
Fundação sem fins lucrativos-com utilidade pública (FCU)	2	144.153
Fundos e Serviços Autónomos e institutos públicos (FSA)	572	493.866.069
Instituição da segurança social (ISS)	2	31.758
Outras Participações (OP)*	3	167.097
Desconhecido/Outro (SD)	2	8.031
<i>subtotal</i>	<b>697</b>	<b>9.801.236.050</b>
<b>❷ Societárias (Part. Indir.)</b>		
Empresas Públicas (EP)	42	49.956.717
Sociedades Anónimas (SA)	756	5.185.537.470
Cooperativa (SC)	9	335.692
Sociedades por quotas SQ	28	8.752.319
Sociedade SGPS (SS)	173	3.397.637.160
Outro/Desconhecido (SD)	1	5.000
<i>Subtotal</i>	<b>1.009</b>	<b>8.642.224.358</b>
<b>Total Geral</b>	<b>1.706</b>	<b>18.443.460.408</b>

Fonte: IGF (DL n.º 491/99); análise da equipa de auditoria

\* Refere-se a três participações detidas por: Fundação, IFADAP e Instituto

<sup>79</sup> Aqui não consideradas as participações detidas pelos entes das administrações autárquica e regional.



## Tribunal de Contas

Em 2001, as participações públicas atingiam o número total de 1.706, (por via directa e indirecta do Estado), às quais correspondia o valor global de cerca de 18.443 M€<sup>80</sup>. Destes, 9.801 M€ (53%), correspondiam a participações directas. Na posse da DGT encontrava-se a quase totalidade daquele valor, com cerca de 9.292 M€ (95%), ainda que o respectivo número correspondesse apenas a um total de 108 participações, o que evidenciava uma elevada concentração das maiores empresas na Administração Central do Estado.

Por intermédio das participações directas, detidas pela DGT e por vários outros entes públicos, o Estado detinha ainda um outro conjunto de participações, as chamadas participações indirectas, cujo número se situava em 1.009, com o valor nominal de cerca de 8.642 M€, ou seja, cerca de 47% do cômputo geral.

Nas participações indirectas predominavam, em número e valor, as detidas por Sociedades Anónimas e SGPS, as quais agregavam 929 participações com o valor nominal de 8.582 M€, seguidas das quatro entidades públicas empresariais, que detinham 42 participações com o valor nominal de 49,9 M€, desagregadas da seguinte forma:

EPE	N.º	UNID.: €	
		valor	%
CP	18	36.966.379	74,0%
METRO LX	12	2.173.722	4,4%
REFER	9	9.375.202	18,8%
NAV	3	1.441.414	2,9%
<b>Total</b>	<b>42</b>	<b>49.956.717</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: IGF; análise da equipa de auditoria

Os investimentos destas entidades em novas empresas destinaram-se, em regra, à exploração de áreas de negócio complementares ao “core” por elas prosseguido, envolvendo, na sua globalidade, um apreciável leque de participações em número e em valor<sup>81</sup>.

A existência de participações simultaneamente detidas pela DGT e pelos FSA, ou por vários destes últimos, ainda que, em algumas situações, se trate de participações minoritárias, pode, no seu conjunto, conferir ao Estado uma participação maioritária, ou, garantir-lhe, o domínio da empresa, o que é ainda mais relevante quando aos capitais públicos estão associados capitais privados.

### 7.4.2 Estrutura

Tomando em consideração a desagregação do conjunto das participações de acordo com a proporção do capital detido, nos termos do quadro seguinte, observa-se que, de 1.367 participações, 1.021 apresentavam o valor nominal de 4.801 M€ de euros, correspondentes a participações minoritárias, o que evidenciava, em termos numéricos, a predominância das participações deste segmento, e, conseqüentemente, um acentuado grau de dispersão dos capitais públicos ao nível da entidade detentora, o que pode dificultar a inventariação e o acompanhamento por parte do accionista.

Em valor absoluto, mais de metade dos valores investidos concentravam-se em empresas das quais o Estado era o único detentor. Ora, se a esta se adicionarem os montantes das participações maioritárias, chega-se a um total de 73% aplicado em cerca de 347 empresas (12.679 M€), facto que evidencia uma forte concentração nas maiores empresas públicas e grupos económicos do Estado.

<sup>80</sup> No caso das participações em entidades não societárias, o valor da participação refere-se à contribuição anual devida.

<sup>81</sup> Contudo, em algumas delas, há a evidência de resultados negativos registados no exercício de 2001, como nos casos da Metrocom, CPCOM e Fernave, participadas da CP e Metro de Lisboa.



## Tribunal de Contas

Entes Públicos Participantes	PARTICIPAÇÕES DIRECTAS E INDIRECTAS DO ESTADO					
	(0%a9,9%)	(10%a49,9%)	=50%	+50%	=100%	Total
<b>Não societárias Estado (DGT)</b>	19	26	0	34	24	103
Outros	230	75	8	19	1	333
<b>Subtotal (n.º)</b>	249	101	8	53	25	436
<b>VN (€)</b>	42.761.711	1.342.160.404	3.604.596	1.631.105.702	6.462.740.397	9.482.372.810
<b>Societárias</b>						
<b>subtotal (n.º)</b>	348	294	20	144	125	931
<b>VN (€)</b>	769.209.462	1.564.954.658	1.078.261.321	1.254.202.724	3.330.945.533	7.997.573.698
Total Geral (n.º)	597	395	28	197	150	1.367
<b>VN (€)</b>	811.971.173	2.907.115.062	1.081.865.917	2.885.308.426	9.793.685.930	17.479.946.508

Fonte: IGF 2001; análise da equipa de auditoria





## Tribunal de Contas

A maior amplitude do SEE, resultante do art.º 2.º do DL 558/99, aliada à insuficiência de informação a seu respeito, tornam difícil a sua quantificação. Neste sentido, procedeu-se à identificação, em termos aproximados, do conjunto de empresas públicas que integram o Sector Empresarial do Estado<sup>82</sup>, tomando como referencial as entidades públicas empresariais e as sociedades constituídas nos termos da lei comercial, nas quais o Estado ou outros entes públicos detêm, isolada ou conjuntamente, de forma directa ou indirecta, participações maioritárias no capital social.

A estrutura deste conjunto, traduzia-se da seguinte forma:

Empresas Públicas	Participações Sociais (Directas+Indirectas)			Outras (EPE)	Total Geral
	=100%	+50%	Total		
Entidades Públicas Empresariais	-	-	-	4	4
Sociedades Anónimas	111	111	222	-	222
Sociedades por Quotas	21	19	40	-	40
Sociedades Cooperativas	-	2	2	-	2
Subtotal	132	132	264	4	268
Desconhecidas	48	50	98	-	98
Total	180	182	362	4	366

Fonte: IGF 2001; análise da equipa de auditoria

Em 31 Dezº 2001, integravam o SEE cerca de 366 empresas públicas<sup>83</sup> às quais correspondia o valor nominal de 13,9 mil M€ (2,8 mil MC), ou seja, cerca de 80% do valor nominal do total das participações públicas, sendo certo que, relativamente a 98 dessas empresas, se desconhecia a respectiva designação social, pelo que não se pode garantir a correcção final deste registo numérico.

<sup>82</sup> Não corresponde exactamente à delimitação do SEE apresentada no artigo 2.º do Dec. Lei n.º 558/99, 17 de Dezembro, uma vez que se encontram excluídos os fundos e serviços autónomos com natureza empresarial (foram os casos da EGREP e API, recentemente constituídos) e as empresas participadas.

<sup>83</sup> Incluem-se neste leque, 23 empresas das 40 filiadas no Centro Europeu das Empresas de Participação Pública e de Interesse Económico Geral (CEEP)



Este conjunto abrange empresas com missões distintas, disseminadas por, praticamente, todos os sectores de actividade. O valor destas participações empresariais é desigual e explica-se, não só pela dimensão das empresas, como pela respectiva situação financeira. Abrange empresas com elevado valor de mercado e outras subcapitalizadas, operando em condições deficitárias e obrigando o Estado a elevados apoios financeiros, tanto ao nível do investimento, como da exploração, como é o caso das empresas prestadoras de serviço público.

Daquele grupo de 366 empresas, 222 revestiam a forma de sociedade anónima, 40 a forma de sociedades por quotas e 4 a forma de entidades públicas empresariais, sendo estas últimas as empresas públicas em sentido formal regidas, até 1999, pelo D.L n.º 260/76.

As sociedades anónimas integravam 18 SGPS, concentrando-se o maior número no Grupo Caixa Geral de Depósitos, na IPE e na DGT.

Na posse directa do Estado, encontravam-se 58 daquelas empresas, sendo o mesmo, ainda, o único accionista em 24. Este grupo integrava o conjunto das participações estratégicas do Estado, designadamente, as empresas prestadoras de serviço público.

## 7.4.3 Evolução

Com vista a aferir a evolução verificada na carteira de títulos pública, tomaram-se como referência os dados coligidos num estudo reportado ao final de 1996<sup>84</sup>. A partir desta base, pode observar-se que o universo do SEE se diminuiu em cerca de 128 participações, aumentou, porém, em valor, tendo passado de 13.893 M€ em 1996, para 17.443 M€ em 2001, tal como se encontra evidenciado no seguinte quadro:

Unid.: 0.000 €

Entes	Participações Directas e Indirectas			
	N.º	31.12.96 Valor	N.º	31.12.01 Valor
Estado (DGT)	1.132	13.744.376	873	17.185.066
Restantes (soc. e não soc.)	363	148.642	494	258.785
total	1.495	13.893.018	1.367	17.443.852

Fonte: IGF/DGT; análise da equipa da auditoria

A redução sofrida, em número, foi compensada pelo acréscimo em valor, o que significou uma maior concentração de capitais em um menor número de empresas, com origem, fundamental e simultaneamente, na constituição de novas empresas e em reforços de capital noutras já existentes, para além de alienações de capital, em resultado de reprivatizações ou de operações de venda de participações públicas.

<sup>84</sup> “Livro Branco do Sector Empresarial do Estado”, 1998, Ministério das Finanças.



## Tribunal de Contas

Este incremento, em valor, pode ser, essencialmente, justificado pelos aumentos ocorridos ao nível das participações directas e indirectas, detidas pela DGT, os quais se situaram em 1.624 M€ e 1.815 M€ respectivamente. Para tanto, atente-se no Quadro seguinte.

*Unid.: 0.000€*

	PARTICIPAÇÕES				Total	
	Directas	Indirectas <sup>85</sup>				
31.12.1996	78	7.618.639	1.054	6.125.737	1.132	13.744.376
31.12.2001 <sup>86</sup>	103 <sup>87</sup>	9.243.477	770	7.941.589	873	17.185.066
<b>Desvio</b>	<b>+25</b>	<b>+1.624.838</b>	<b>-284</b>	<b>+1.815.852</b>	<b>-259</b>	<b>+3.440.690</b>

*Fonte: IGF; DGT; Livro Branco; análise equipa auditoria*

O acréscimo, em valor, nas participações directas maioritárias evidenciado no quadro supra, foi essencialmente motivado pela criação de novas empresas, com destaque para as 18 sociedades constituídas no âmbito da execução do Programa POLIS, nas quais o Estado detém 60% do capital em conjunto com autarquias locais.

<sup>85</sup> Desagregadas até ao 3.º nível.

<sup>86</sup> Dados actualizados com base no mapa -carteira de títulos da DGT-, reportado a 31.12.01, das seguintes empresas: Comundo, Matur, Lisnave, Euro 2004, Teviz, Spidouro, ENU, FNM, EDP, DILOP alimentos e DILOP charcutaria, NOVA Vouga, Enatur, GALP, Martins&Rebello, Navotel, IPE, REN, Autódromo Fernanda Pires da Silva, FRMERMI, PolisMatosinhos, COSTAGEST, HCB, FRME, EDM, Empordef, Parque Expo'98, Gestenave, PEC, Porto 2001.

<sup>87</sup> Neste número de empresas foi excluída a Parques Sintra Monte da Lua, mas considerada a Euro 2004, uma vez que o registo desta participação na base de dados se encontra afecto à DGT, em bom rigor este número seria 102.



## Tribunal de Contas

Por outro lado, e não obstante a arrumação em sociedades *holdings* de algumas participadas directas, as quais passaram a integrar participações indirectas de primeiro nível, a constituição de empresas<sup>88</sup> e a aquisição de partes de capital, por parte de empresas públicas detidas pela DGT, justificaram o crescimento em valor nas participações indirectas, conquanto, em número, se tenha registado um significativo decréscimo.

### ☑ Empresas constituídas entre 1999 e 2001

As empresas constituídas nos anos de 1999 a 2001 concentraram-se nos sectores da gestão de infra-estruturas, de eventos, da requalificação urbana e da gestão das participações sociais, tendo sido, também, algumas, criadas por iniciativa de empresas prestadoras de serviço público para a prossecução de actividades complementares à sua esfera de negócios.

Tendo em vista identificar as razões que estiveram na base da sua constituição, solicitou-se a 21 empresas<sup>89</sup>, os respectivos estudos de viabilidade económica e financeira, previamente elaborados, e procedeu-se à consulta de diversa documentação produzida pela DGT e pela IGF e, ainda, pelo Tribunal de Contas. Apresentam-se, de seguida, as principais conclusões do trabalho realizado.

↳ Das 21 empresas verificadas, nenhuma havia apresentado estudos de viabilidade económica e financeira antes da publicação dos diplomas que as criaram e aprovaram os respectivos estatutos. No entanto, 1 destas empresas enviou estudo elaborado à posteriori, como foi o caso da EDAB e, 18 de entre elas, os planos estratégicos de intervenção no âmbito do Programa Polis, sendo estes últimos acompanhados de ofícios, nos quais foi referido que a identificação, quantificação e planeamento dos investimentos a realizar, no âmbito do seu objecto social, e, bem assim, as fontes de financiamento, resultaram de estudos, na sequência do protocolo entre o Ministério do Ambiente e do Ordenamento e as respectivas Câmaras.

<sup>88</sup> Com destaque para as criadas no âmbito da reestruturação da Partest (actual Parpública), nomeadamente, duas *sub-holdings*, a SAGESTAMO (SGPS) na área do imobiliário e a SAGESECUR (SGPS) na área da titularização de créditos, encontrando-se esta última até ao final de 2001, sem desenvolver qualquer actividade.

<sup>89</sup> Das 28 empresas criadas naquele período, foram excluídas da notificação a Parpública, Galp, Portugal Global, a Costagest, Portugal 2001 (uma sem actividade e outra em liquidação) e as duas empresas criadas no âmbito do projecto Euro 2004 (Euro 2004 e a Portugal 2004).

↳ Nas empresas criadas após a publicação do D.L. n.º 558/99, os seus estatutos prevêm também a possibilidade de aquisição de participações no capital de outras sociedades e de constituição de empresas, sem prejuízo da prévia autorização, para o efeito, do Ministro das Finanças. As sociedades Portugal 2001, RAVE, Costagest, Parques Sintra Monte da Lua e Portugal Global, SA, (SGPS), às quais se junta a REFER, são exemplos do que precede. Porém, a criação de duas sociedades anónimas pela REFER no sector das telecomunicações (REFERTELECOM e NETRAIL Telecomunicações) ocorreu sem que, para a sua constituição, se tenha obtido a autorização do Ministro das Finanças.

↳ Constatou-se a inexistência de articulação estratégica entre o Ministério das Finanças e a tutela sectorial, sendo disso exemplo patente a criação das duas citadas sociedades anónimas pela REFER, como accionista único. Com efeito, em parecer da IGF é expressamente referido que: “(...) *houve irregularidade na criação pela REFER, EP das sociedades REFER T. e NETRAIL, por falta de autorização das tutelas formalmente expressa, ainda que, segundo o CA da REFER EP, o processo tenha sido acompanhado pela tutela técnica, de modo informal*”.

↳ A opção pela criação de empresas de capitais públicos não se pautou, em vários casos, por critérios de racionalidade económica-financeira, com consequências negativas para a gestão dos recursos públicos envolvidos, citando-se, como exemplo destas situações, a criação de empresas com o mesmo objecto social e com o capital subscrito pelos mesmos accionistas. Foram os casos de duas empresas do sector da requalificação urbana, a Costagest e a Costapolis, bem como o da REFERTELECOM e NETRAIL na área das telecomunicações<sup>90</sup>.

<sup>90</sup> Sobre estas duas últimas, refere a IGF, em 12/07/2001 (Inf. n.º 941), a propósito que “Não nos parece justificada claramente a existência de duas empresas com o mesmo objecto, em especial agora que o IPE se retirou do negócio, questão que deveria ser clarificada pelo Conselho de Administração da REFER EP”.



## Tribunal de Contas

Sublinhe-se que a Costagest, SA, criada em 1999, se encontra actualmente sem qualquer actividade, e sobre a mesma o seu único accionista (o Estado) pouco ou nada sabe, tal como é afirmado em documento oficial datado de 2002, ao escrever-se que “*desconhece-se se o capital social já está realizado*”. Outro caso é o da sociedade Portugal 2001, SA, criada em 1999 e, actualmente, já em fase de liquidação, com vista à sua extinção, dando, assim, cumprimento ao estipulado no art.º 35.º do CSC.

De igual modo, verificou-se a constituição de empresas sem possuírem os requisitos do CSC, mormente a perspectiva de geração de fluxos que assegurem o retorno do investimento, como é o caso da RAVE, SA<sup>91</sup>, cujo objecto social compreende o estudo, concepção e exploração de uma rede ferroviária de alta velocidade. Este aspecto encontra-se bem patente em documento oficial<sup>92</sup>, no qual se afirma que “*...Uma última questão que se poderá colocar tem a ver com a adequação da forma societária para a prossecução das actividades decorrentes do objecto social, tendo em conta que um dos requisitos das sociedades é o intuito lucrativo, o qual neste caso, tal como acontece na NAER, está prejudicado, visto que não será assegurado à empresa que das actividades ordinárias resultem réditos pela prestação de serviços*”.

Acresce que também se descortinou a constituição de empresas e a aquisição de participações por parte de empresas prestadoras de serviço público, possuidoras de estruturas financeiras deficitárias e que só subsistiam à custa do esforço financeiro do Estado, o que pode comprometer seriamente estes novos investimentos, sobretudo quando se revelem exigentes do ponto de vista financeiro. Ilustram-no bem os casos da RTP, SA<sup>93</sup>, REFER, EP e STCP, SA<sup>94</sup>.

Note-se ainda que a transferência da SOFLUSA (empresa participada da CP) para a Transtejo, se processou essencialmente através da tutela técnica, sem que tivesse sido demonstrado quer do ponto de vista técnico, quer do económico e financeiro, que aquela solução era a que melhor servia o interesse público<sup>95</sup>.

Finalmente, sublinhe-se que também se verificou a criação de *holdings*, como a Portugal Global, SGPS, cujo objectivo mais premente foi o de apoiar a tesouraria da RTP através da alteração da realização da parcela em numerário do capital social, tal como se encontra evidenciado no relatório de auditoria do Tribunal de Contas<sup>96</sup> nos seguintes termos “*...Por esta via, a empresa deverá receber do Estado português a quantia de 9,6 milhões de contos. Estes fundos destinam-se a apoiar a tesouraria da RTP-Radiotelevisão Portuguesa, SA., com o objectivo de acorrer às necessidades mais imediatas.*”<sup>97</sup>.

Não obstante, a partir de 2002, verificou-se alguns exemplos de intenção de recusa ou de adiamento de investimentos em novas partes de capital por empresas públicas<sup>98</sup> que os solicitaram, nos termos da lei, ao Ministro das Finanças.

Na recusa, neste domínio, dada à Transtejo alegou-se que *existem dúvidas sobre a estratégia prosseguida até então, ao nível da organização e gestão das actividades complementares ao negócio de transportes de passageiros, designadamente a exploração de publicidade e de espaços comerciais em infra-estruturas de transportes*.

<sup>91</sup> Também a IGF, em 30/07/2002, se pronunciava nos seguintes termos “*(...) de acordo com o seu objecto social, a empresa exercerá uma actividade do tipo ‘apoio técnico’ (...) Esta actividade pode ser assegurada sem perda de eficácia e com alguma economia por uma estrutura já existente no Sector Público Administrativo, Ministério das Obras, Transportes e Habitação, ou no próprio Sector Empresarial do Estado (REFER). A recente constituição da empresa e o número reduzido de efectivos ao seu serviço, constituem factores positivos a ponderar numa eventual decisão de proceder à dissolução da RAVE.*”

<sup>92</sup> Segundo nota da DGT (Inf. 1239/2000, de 27/10/2000)

<sup>93</sup> Vd. pág. 15, 16 do relatório n.º 08/02 “Auditoria de Gestão à RTP” – 2.ª secção, Tribunal de Contas, quanto ao universo das suas participadas.

<sup>94</sup> Esta última foi autorizada pelo accionista Estado, em 30.08.2001, a constituir uma sociedade por quotas, na área da consultoria “STCP Consultoria – Transportes Urbanos, Consultoria e Participações, Unipessoal, Lda” com um capital social de 5 mil euros.

<sup>95</sup> Isto mesmo se encontra evidenciado em parecer da IGF, no qual se escreve que: “tendo em vista a alteração destas situações, sugiro que sejam transmitidas às empresas do SEE orientações quanto à fundamentação dos pedidos desta natureza, onde se demonstre claramente que, tanto do ponto de vista técnico como económico-financeiro, a solução proposta é a que melhor serve o interesse público que se pretende prosseguir”.

<sup>96</sup> Relatório n.º 8/02-2.ª S, auditoria à RTP. A Portugal Global acabou por ser extinta pelo art.º 12.º da Lei n.º 33/2003, de 22/8.

<sup>97</sup> Carta datada de Dezembro de 2001, do Presidente do CA da RTP.

<sup>98</sup> Foram-no a criação de uma empresa pela STCP, SA, outra pela Transtejo, SA na área comercial, e uma aquisição de parte do capital pelas Transpublicidade, SA (participada da STCP<sup>98</sup>) da Metro do Porto, SA, solicitando para este efeito um aumento de capital social (cfr. Inf. 351/2002, DGT) e, ainda, uma aquisição de parte do capital pela Edia de 51% (225 000 €) do capital de uma empresa a constituir com os municípios da área de intervenção do Empreendimento de Fins Múltiplos de Alqueva.



## Tribunal de Contas

Quanto à Transpublicidade e ainda no mesmo âmbito, foi argumentado que o pedido de reforço de capital desta empresa “*não tem por base qualquer necessidade de capitais permanentes da empresa, mas sim a preparação da entrada na Metro do Porto, SA, como accionista...este ponto deverá ser suspenso enquanto não for decidida uma reorientação global para a organização futura das participações indirectas do Estado nesta área...*”.

Igualmente, no caso da Edia, existiu uma recusa que foi fundamentada<sup>99</sup> no facto de que “*(...) para apreciar a bondade de qualquer participação, será necessário no mínimo, obter informação adicional sobre: linhas estratégicas, estudo e avaliação técnica, económica e financeira quanto à sua viabilidade, estatutos (...)*” e de que o projecto em causa não se encontrava previsto nos IPG de 2002, concluindo-se que não estavam reunidas as condições para a Ministra de Estado e das Finanças dar concordância ao conteúdo da Deliberação Unânime por Escrito e Despacho conjunto (documentos anexos ao ofício n.º 4960 de 2002.09.30, do Gabinete do Ministro das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente), os quais pretendiam conceder autorização à Edia para subscrever 51% do capital de uma nova sociedade, a GESTALQUEVA; SA<sup>100</sup>.

**Em suma, a decisão de constituir uma sociedade de capitais públicos se, por um lado, não pode deixar de se enquadrar numa estratégia que deve estar claramente definida pelos seus accionistas, deverá, por outro, consubstanciar um projecto económica e financeiramente viável, de forma a não comprometer, no futuro, a sua sustentabilidade, e a acarretar graves consequências para o erário público.**

### 7.4.4 A carteira de títulos da DGT

#### 7.4.4.1 A ESTRUTURA<sup>101</sup>

O conjunto de participações sociais detidas directamente pela DGT representa 53 % do valor global das participações públicas, cerca de 9.281 milhões de euros, constituindo este grupo o núcleo central do Sector Empresarial do Estado.

O Estado mantém participações em vários sectores de actividade, situando-se as de maior valor nos sectores da gestão de participações sociais, financeiro e da energia e que se repartiam, à data de 31 de Dezº de 2001, da seguinte forma:

EMPRESAS	Participadas				Total
	Maioritariamente			Minoritariamente <=50%	
	=100%	+50%	Total		
Sociedades Anónimas	24	33	57	38	95
Sociedades por Quotas	0	0	0	3	3
Desconhecidas/Outras	0	1	1	3	4
Total	24	34	58	44	102

Fonte: DGT; análise equipa auditoria

De acordo com os dados apresentados, encontravam-se na posse directa do Estado accionista um total de 102 empresas<sup>102</sup>, nas quais aquele detinha uma posição maioritária no capital social de 58, sendo o único accionista em 24 delas, e sócio minoritário em 44 empresas.

Nas 95 sociedades anónimas, encontravam-se incluídas seis sociedades gestoras de participações sociais (SGPS), a EMPORDEF (holding) no sector das indústrias da defesa, a PORTUGAL GLOBAL (holding) no sector da comunicação social, a GALP no sector da energia, a PARPÚBLICA (holding) na gestão das participações sociais públicas, a FRME (holding) e a FRMERMI (holding), ambas afectas ao apoio do tecido empresarial português.

<sup>99</sup> Inf. 1602 de 12.11.2002, da DGT

<sup>100</sup> Não obstante, esta empresa acabou por ser constituída em Março de 2003, através de escritura pública.

<sup>101</sup> Em 31.12.2002, para além de outros movimentos, a carteira é acrescida de mais 6 empresas, 4 polis (Chavespolis, Portalegre Polis, Silvespolis, Tomarpolis), Propenery e Caso (dações) e aquisição de outras participações resultantes da reorganização do IPE (FIEP, IPE-Capital, IPE-Estudos e Projectos, IPE-Invest. Part. E Isósceles) e Sociedade turística da Penina (prescrição).

<sup>102</sup> Foram retiradas duas: a participação de 15% da Direcção de Florestas na Parques Sintra Monte da Lua, SA (criada em 2001) com o valor nominal de 75 mil euros e a de 5% do IND na Euro 2004, SA (criada em 2000) com o valor nominal de 250 mil euros.





## Tribunal de Contas

### 7.4.4.2 A EVOLUÇÃO

Entre 1999 e 2001, a carteira de participações sociais da DGT sofreu um aumento, em número e valor, passando de 88 participações, em 1999, com o valor nominal de 7.780 milhões de euros (1.559,7 milhões de contos), para 104 em 2001, com o valor de 9.281 milhões de euros (1.861 milhões de contos)<sup>103</sup>, tal como se evidencia no seguinte quadro:

Carteira	1999	2000	2001
P. Inicial	94	109	110
Saídas	6	19	6
<b>P. Final</b>	<b>88</b>	<b>90</b>	<b>104</b>
<b>Valores (M€)</b>	<b>7.780</b>	<b>9.233</b>	<b>9.281</b>

Fonte: DGT; análise equipa auditoria

A evolução verificada nos valores investidos no triénio 1999-2001, como mostra o quadro seguinte, sagrou-se por um aumento da ordem dos 1.501 milhões de euros, e que se justificou, na totalidade, pelo acréscimo registado nos valores quer das participações maioritárias, quer das detidas na totalidade pelo Estado. O acentuado aumento, em número, daquelas participações reflectiu, não obstante, alguma dispersão dos capitais investidos, o que não impediu que a posse do capital se tivesse concentrado na esfera pública.

Unid: €

% Participação	1999		2000		2001		Variação VN 99/01	
	N.º Empresas	Valor Nominal	N.º Empresas	Valor Nominal	N.º Empresas	Valor Nominal	Absoluto	(%)
<=50%	41	1.965.303.269	40	1.197.268.049	46	1.296.230.833	-669.072.436	-52%
+50%	17	1.233.839.889	24	1.909.343.700	34	1.582.650.623	348.810.734	22%
=100%	30	4.580.993.656	26	6.127.190.592	24	6.402.621.079	1.821.627.423	28%
Total	88	7.780.136.814	90	9.233.802.341	104	9.281.502.535	1.501.365.721	16%

Fonte: DGT; análise equipa auditoria

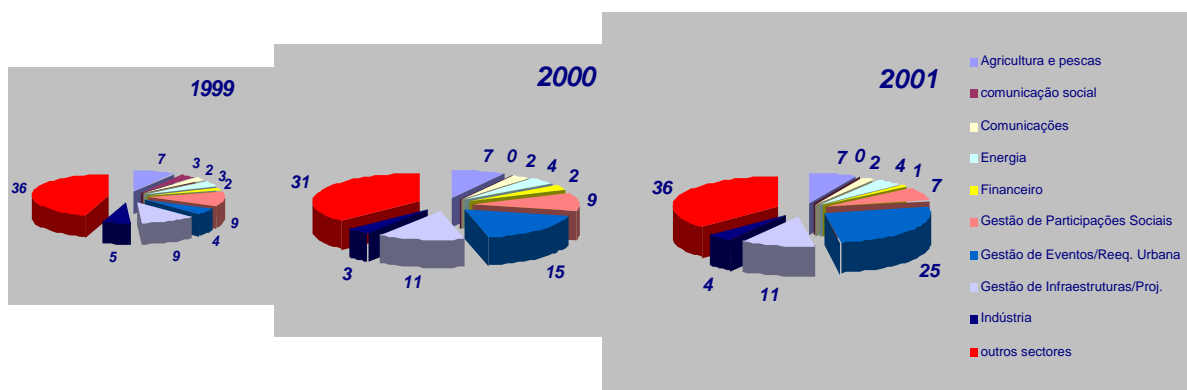
<sup>103</sup> Nestas, encontram-se incluídas duas participações minoritárias, cuja gestão está a cargo da DGT (5% do IND e 15% da DGF)



## Tribunal de Contas

Por sua vez, e como também o mostra o quadro precedente, o decréscimo, em valor, das participações minoritárias, na ordem dos 669 milhões de euros, ficou a dever-se, essencialmente, à saída da BRISA e da CIMPOR, em resultado da reprivatização de novas tranches do respectivo capital e, ainda, à redução da participação do Estado na EDP<sup>104</sup>.

A repartição sectorial das participações evidenciou uma presença constante do Estado em quase todos os sectores de actividade, e um aumento nos domínios da gestão de infra-estruturas e projectos, bem como de eventos e da requalificação urbana. A prová-lo estão as sociedades constituídas ao abrigo do Programa Polis, para a gestão do Euro 2004 e do Porto 2001. Já no sector da comunicação social, o Estado apenas participou, de forma indirecta, através da criação da holding pública Portugal Global, SGPS, SA.



<sup>104</sup> Redução da participação de 21,4% para a 18,96% devido à transferência para a Segurança Social em 2001 de (68.404.849) títulos. Segundo o PCGE-2001 (pág. VII.14 e VII.15), o valor dos títulos transferidos foram avaliados pela cotação média dos títulos, no primeiro semestre de 2001, em 43,31 milhões de contos (216 M€). Esta operação de transferência "não se resumiu à saída de acções da EDP da carteira do Estado. Estes títulos não eram livremente transaccionáveis, por se tratar de acções não reprivatizadas de uma empresa nacionalizada após 25 de Abril de 1974, sujeitas ao regime da Lei 11/90 e só foram escolhidos para a operação porque, segundo a DGT, na carteira do Estado não havia outros com características mais adequadas (...). A operação compreendida, ainda, uma permuta, entre a Parpública e o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, nos termos da qual este entregava as acções da EDP e recebia 21.267.542 acções da PT, já reprivatizadas e, portanto, livremente transaccionáveis em bolsa ou fora dela. Assim, a saída de acções da EDP, sujeitas ao regime da Lei n.º 11/90, da Carteira do Estado traduziu-se na entrada de acções da PT, já reprivatizadas, na carteira do IGFSS. As acções da EDP, envolvidas na operação, ficaram na posse da Parpública." Em meados de 2002 a Segurança Social reclamou da Parpública, ou do Estado, uma compensação, devido à queda na cotação dos títulos recebidos, contudo a operação inicial manteve-se inalterada.



## Tribunal de Contas

Em suma, a posição final da carteira, em cada ano, tem reflectido um conjunto de alterações decorrentes de operações de reprivatização, de alienações, de reestruturações, de extinções e de criação de novas empresas<sup>105</sup>. Trata-se de operações cuja decisão tem pertencido à exclusiva responsabilidade do accionista Estado, tendo em vista a prossecução de objectivos sectoriais.

N.º EMPRESAS	1999	2000	2001
<b>ENTRADAS</b>			
Novas Empresas	2	12	12
Reest. /Extinções	2	2	3
Dações	0	5	4
Aquisições	0	1	1
Transform. em S.A	2	0	0
Conversão de créd. Fiscais	1	0	0
Sucessões	0	1	0
<b>TOTAL</b>	<b>7</b>	<b>21</b>	<b>20</b>
<b>SAÍDAS</b>			
Reestrut. /Extinções	5 <sup>106</sup>	15	2
Alienação/Transformação	0	3	2 <sup>107</sup>
Reprivatização <sup>108</sup>	1	1	0
Aumento Capital	0	0	2 <sup>109</sup>
<b>TOTAL</b>	<b>6</b>	<b>19</b>	<b>6</b>

Fonte: DGT; análise equipa auditoria

O volume de saídas, no triénio, foi excedido pelas operações de entradas, com relevância para as novas empresas constituídas, as quais traduziram a intervenção do Estado na dinamização de projectos na área dos transportes, na gestão de eventos, na requalificação urbana, na gestão integrada de subsectores, no arranjo de participações sociais e na constituição de *holdings* públicas.

	1999	2000	2001
<b>ENTRADAS</b>	7%	19%	18%
<b>SAIDAS</b>	6%	17%	5%

Algumas empresas deixaram de integrar a carteira de títulos da DGT<sup>110</sup>, por força das reestruturações operadas em 2000, em especial a constituição de *holdings* públicas sectoriais e, também, a constituição da Parpública, SGPS, SA, cujo universo passou a integrar algumas empresas até então detidas pela DGT.

Para efeitos de análise, seleccionaram-se algumas das operações ocorridas na carteira de títulos, relativamente à constituição e à extinção de empresas e dedicou-se, ainda, uma especial atenção às que entraram em liquidação.

### 7.4.4.3 NOVAS EMPRESAS

De 1999 a 2001, foram criadas 28 empresas. Nestas, o Estado, via DGT, ficou a deter participação maioritária em 24, e, minoritária, em duas (GALP com 49,8 % e a EDAB com 20%); ficou, ainda, com a gestão de duas outras participações minoritárias, uma de 5% no Euro 2004 detida pelo Instituto Nacional do Desporto, e, outra, de 15%, na Sociedade Parques Sintra Monte da Lua (detida pelo Ministério da Agricultura). Do conjunto, apenas duas resultaram de processos de reestruturação, casos da GALP e da *holding* PARPÚBLICA.

Nestes termos, das novas empresas destacam-se, em particular, as 23 criadas, das quais 21 no sector da gestão de eventos e requalificação urbana (a Costagest, a Portugal 2001, as 18 sociedades no âmbito do Programa Polis e a Portugal 2004) e duas no sector da gestão de infra-estruturas e projectos (RAVE e EDAB), cuja participação do Estado implicou a saída de 123 milhões de euros (24,7 milhões de contos) do Fundo de Regularização da Dívida Pública (receitas das reprivatizações), segundo informação contida em mapa da DGT.

<sup>105</sup> A estas podem, ainda, acrescer as sociedades integradas na carteira de títulos da DGT em resultado de dações, em cumprimento de obrigações para com o Estado.

<sup>106</sup> Inclui a saída de 3 participações (GDP, Transgás e Petrolgal) para a constituição do capital da GALP (SGPS).

<sup>107</sup> Portucel e BNU.

<sup>108</sup> SNAB e DRAGAPOR

<sup>109</sup> Companhia das Lezírias e FIEP.

<sup>110</sup> No caso da GALP criada em 1999 (GDP (SGPS), Transgás e Petrolgal), na PG criada em 2000 (RTP, RDP e LUSA), na Parpública (ENVC, INCM, ISOTAL, MARGUEIRA, PARTEST, SALVADOR CAETANO, SALVOR, TERTIR, URBINDUSTRIA, INTERHOTEL, BRISA, CIMPOR)



## Tribunal de Contas

Sector de Actividade	N.º Emp.	VN (euros)
Gestão de Eventos	3	15.688.937
Requalificação Urbana	19	106.092.352
Gestão de Inf. /Proj.	2	1.600.000
Outros sectores	1	75.000
Gestão de Participações Sociais	3	2.588.006.210
Total	28	2.711.462.499

Fonte: DGT; análise equipa auditoria

Os recursos financeiros para a realização do capital das novas sociedades provieram, em regra, das verbas do FRDP, consubstanciando estas aplicações a forma de “aumentos de capital” com origem nas receitas provenientes das reprivatizações realizadas ao abrigo da Lei nº 11/90.

As demais participações do Estado, nas sociedades gestoras de participações sociais, GALP, PARPÚBLICA, bem como na PORTUGAL GLOBAL foram realizadas mediante a mobilização de activos e títulos<sup>111</sup> no valor de cerca de 2.588 milhões de euros (518 MC), conforme se evidencia no quadro seguinte.

N.º Empresas	Origem Verbas	VN (contos)	VN (euros)
23	FRDP	24.685.607	123.131.289
3	Mob.Activo	518.848.661	2.588.006.210
1	IND	50.121	250.000
1	Min.Agric.	15.036	75.000
28	-	543.599.425	2.711.462.499

Fonte: DGT; análise equipa auditoria

Do confronto dos valores inscritos no mapa do FRDP com os da carteira de títulos da DGT, observaram-se algumas situações peculiares, que se passam a destacar. Assim:

- O mapa do Fundo evidencia a saída de verbas para a constituição de novas empresas como “aumentos de capital”, tornando-se difícil, conseqüentemente, através dele, identificar com clareza quais os montantes afectos à realização do capital dessas novas empresas, situação bem distinta da dos verdadeiros aumentos de capital em empresas já existentes.

<sup>111</sup> No caso da Galp criada em 1999 (GDP (SGPS), Transgás e Petrolgal), na PG criada em 2000 (RTP, RDP e LUSA), na Parpública (várias empresas).



## Tribunal de Contas

- Não existe concordância entre os valores da carteira de títulos da DGT afectos à realização do capital social das empresas, com as verbas registadas no FRDP, tal como se demonstra no quadro seguinte:

Unid.: €

Sector Actividade	Mapa da DGT		Mapa do FRDP		Desvio <sup>112</sup>	
	n.º emp.	valor nominal	n.º emp.	valor nominal	n.º emp.	valor Nominal
Gestão de Eventos	2	15.438.937	1	14.963.937	1	+475.000
Requalificação Urbana	19	106.092.352	16	29.963.010	3	+76.129.342
Gestão Inf./Proj.	2	1.600.000	2	1.600.000	0	0
Gestão de Part. Sociais	0	0	1	126.411.286	-1	-126.411.286
total	23	123.131.289	20	172.938.233	3	-49.806.944

Fonte: DGT; análise equipa auditoria

Como explicação para as divergências entre serviços oficiais, acabados de apontar, pode referir-se o seguinte:

- No que respeita às sociedades do sector da requalificação urbana, apurou-se que o diferencial de 76 milhões de euros se deve essencialmente ao faseamento da realização do capital social das sociedades constituídas no âmbito do Programa Polis<sup>113</sup> e ainda, ao incumprimento do calendário das prestações previstas, da realização do capital para estas empresas. Quanto à Costagest, criada em 1999, não existem quaisquer evidências nos mapas do FRDP, até 2001, de como o capital social daquela sociedade, no valor de 1.895.432 euros, foi realizado sendo, no entanto, referido no art.º 5.º dos estatutos da sociedade, que o capital social se encontrava integralmente realizado em dinheiro.

<sup>112</sup> O desvio positivo das quatro empresas, deve-se à ausência até 2001, no mapa do FRDP da Costagest, PolisGuarda, PolisSetúbal e Portugal 2004. Enquanto que o desvio negativo é motivado pela realização da parte em numerário do capital social da Portugal Global pelo FRDP.

<sup>113</sup> A este propósito refere o PCGE de 2001 (pág. VII.18 e VII.19) "...o processo de realização do capital subscrito pelo Estado nas empresas Polis constituídas até 2001 teve um calendário diferente. Há três empresas, a BejaPolis, a PolisGuarda e a SetúbalPolis que não tiveram qualquer realização de capital em 2001. As restantes receberam as prestações previstas, embora o calendário das entregas não tenha sido rigorosamente cumprido em matéria de periodicidade....Verificou-se, ainda, que algumas destas empresas tinham um valor de capital social inicial que não era divisível pelo valor mínimo de denominação dos títulos que o representavam ou que não permitia a repartição, entre o Estado e o município, do capital subscrito na exacta proporção prevista no diploma legal que constituiu a sociedade....Estes casos mostram o pouco rigor com que têm sido conduzidos os procedimentos relativos à constituição das empresas envolvidas no Programa Polis. Não se entende, pois, porque razão se legisla com tanta minúcia, em matéria de realização do capital social destas sociedades, quando se não põe qualquer empenho no cumprimento das normas estabelecidas..."



## Tribunal de Contas

- No tocante à EDAB<sup>114</sup>, criada em Julho de 2000, a participação da DGT de 20% só foi realizada em 2001. A dilatação do prazo da realização do capital acarretou alguns constrangimentos ao início da actividade da empresa, tal como é referido em documento oficial, datado de 03.08.2001, “...a actividade da empresa ainda não arrancou devido à falta de capital....quando a actividade da empresa se pudesse desenrolar normalmente depois do aumento de capital....”
- Quanto à participação do Estado no capital social da PORTUGAL 2004 (Gestão de Eventos), no valor de 475 mil euros, para além de não constar no FRDP até 2001, é ainda referido no n.º 2 do art.º 4.º do diploma que criou a sociedade (Dec. Lei n.º 268/2001, 4.10) e aprovou os respectivos estatutos, que o capital social, na parte correspondente ao Estado, foi realizado pelo IND.
- Das 3 empresas gestoras de participações sociais, criadas entre 1999 e 2000 mediante a mobilização de activos e títulos, duas figuram no mapa do FRDP como “aumentos de capital” nesse mesmo ano, casos da GALP e da PORTUGAL GLOBAL, apresentando esta última um outro aumento em 2001, como se pode ver no quadro que segue:

Empresas	Aumentos de capital (FRDP)	Valor (contos)	Valor (Euros)
GALP (criada em 1999)	1999	18.200.000	90.781.220
PORTUGAL GLOBAL (criada em 2000)	2000	15.650.000	78.061.871
	2001	9.693.187	48.349.415

- No que respeita, ainda, à Portugal Global, apurou-se que aqueles dois aumentos de capital, realizados em 2000 e em 2001, cuja soma ascendeu a 126,4 milhões de euros, corresponderam efectivamente à realização do capital social desta sociedade

em numerário, devido à alteração ocorrida na parcela em espécie, por se encontrarem sobrevalorizadas as acções da LUSA, RTP e RDP<sup>115</sup>.

Deste modo, o capital inicial de 175.000.000 euros, do qual 748.197 euros em numerário, e o restante em espécie no montante de 174.251.803 euros, em virtude da integração das participações sociais da RTP, RDP e LUSA, foi alterado nos seguintes termos: 175.000.000 euros, do qual 126.411.286 euros (25.343.187 contos) corresponde à parcela em numerário e 48.588.713,93 euros (9 741 163 contos) em espécie<sup>116</sup>.

As alterações do capital da PG parecem estar associadas aos problemas financeiros da RTP, tal como o demonstra um documento elaborado pelo órgão técnico de apoio à função accionista do Estado, em 2001<sup>117</sup>, onde se lê: “...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.” Anote-se, ainda o teor de uma carta datada de Dezembro de 2001, do Presidente do Conselho de Administração, na qual, a propósito, se refere: “O Conselho de Ministros aprovou no passado dia 15 de Novembro de 2001 uma resolução para completar a realização do capital social da Portugal Global SGPS, SA. Por esta via, a empresa deverá receber do Estado português a quantia de 9,6 milhões de contos. Estes fundos destinam-se a apoiar a tesouraria da RTP-Radiotelevisão Portuguesa, SA, com o objectivo de acorrer às necessidades mais imediatas...”

<sup>115</sup> Empresas que passaram a ser detidas pela holding Portugal Global, SGPS, SA.

<sup>116</sup> Estas operações de realização do capital, em 2000 e 2001, viriam a ser formalmente identificadas como parte da realização em numerário do capital da sociedade, através do D. Lei n.º 2/2002, de 4/1, o qual alterou o D.L n.º 82/2000, 11 de Maio, diploma que criou a sociedade.

<sup>117</sup> Informação n.º 1390/01 de 27/09/2001 (DGT), cuja conclusão supra vem na sequência da necessidade de uma avaliação dos valores das participações na RTP, RDP e Lusa, os quais poderiam resultar em montantes inferiores aos previstos naquele diploma, devendo o restante ser realizado em dinheiro.

<sup>114</sup> No primeiro semestre de 2002, esta empresa foi objecto de um aumento de capital, o qual elevou a participação do Estado de 20% para 77,5%, tornando-o accionista maioritário.





## Tribunal de Contas

Estas operações demonstram que, a título da “*aplicação das receitas de reprivatização legalmente afectas a novas aplicações de capital no sector empresarial do Estado,*” acabaram por sair do FRDP, para a realização em numerário do capital social da PG, cerca de 126.411.286 euros, dos quais 78.061.871 euros (77.313.674 euros+748.197 euros) em 2000, e 48.349.415 euros (9,6 milhões de contos) em 2001, **parte do qual para apoiar a tesouraria da RTP-Radiotevisão Portuguesa, SA.**

Face ao que precede, constatou-se que, no período de 1999 a 2001, saiu do Fundo de Regularização da Dívida Pública (receitas das reprivatizações) o montante de 172,9 M€ dos quais 120,7 milhões de euros para a criação de 21 empresas no sector da gestão de eventos e requalificação urbana (não incluída a Costagest), gestão de infra-estruturas e projectos, e, ainda, mais 126,4 milhões de euros para a realização, em numerário, do capital social da PORTUGAL GLOBAL.

No tocante à GALP, apurou-se que o aumento de capital, realizado no mesmo ano da constituição da empresa (1999), e que ascendeu a 91,2 milhões de euros (18,2 milhões de contos) provenientes do FRDP, não se destinou à efectiva realização do capital social da empresa, mas sim a um pagamento à sua participada Petrogal-Petróleos de Portugal, SA, por incumprimento por parte da Parque Expo 98, SA, tal como consta de uma nota manuscrita no Despacho Conjunto de 29.07.99 “*este aumento foi decidido porque a Parque Expo não pagou a indemnização de 18,2 milhões de contos à Petrogal, ... . Assim, o Estado aumenta o capital da GALP e esta aumenta, por sua vez, o capital da Petrogal, agora sua participada*”. Ou seja, o accionista realizou um aumento de capital que mais não foi do que uma injeção de recursos para colmatar uma insuficiência originada pelo incumprimento de um débito de uma outra empresa da qual ele era, também, accionista.

De acordo com aqueles dados, o mapa da DGT, deveria evidenciar a informação da seguinte forma:

N.º Empresas	Origem Verbas	VN (contos)	VN (euros)
21	FRDP <sup>118</sup>	24.210.378	120.760.857
(PG)	FRDP	25.343.187	126.411.286
3	Mob.Activo	493.505.474	2.461.594.924
1 (Euro 2004)	IND	50.121	250.000
1 (Portugal 2004)	IND	95.229	475.000
1 (Parques Sintra Monte Lua)	Min.Agric.	15.036	75.000
27	-	543.219.425	2.709.567.067

Fonte: DGT; análise equipa auditoria

Note-se que, a este propósito, a DGT, em sede de contraditório, veio justificar que as divergências apontadas se deviam aos seguintes factores: diferentes ópticas de tratamento da informação, diferenças no grau de abrangência da informação recolhida e deficiências de circulação da informação.

<sup>118</sup> Descontado o valor de 1.895.432 € da Costagest e 475.000 € da Portugal 2004.



## Tribunal de Contas

### 7.4.4.4 LIQUIDAÇÕES E EXTIÇÕES

Os processos relativos à liquidação e extinção de empresas directamente detidas pela DGT, correm seus termos normalmente, por este serviço. Contudo também podem ser instruídos pelo Ministério do Sector (caso da JAE, SA) ou, ainda, através da *holding* Parpública<sup>119</sup>. Por seu turno, a IGF, no âmbito do apoio técnico à função accionista do Estado, emite parecer sobre as contas das empresas em processos de liquidação<sup>120</sup>.

Constatou-se, porém, que não se encontrava instituída qualquer prática que permitisse apurar, quer os montantes despendidos com estes processos, designadamente no âmbito da assunção e regularização de passivos, quer o valor dos activos transferidos para o património do Estado.

Entre 1999 e 2001 foram extintas 5 empresas cujos processos de liquidação tiveram uma duração que variou, entre um mínimo de cinco meses (EPAC-Empresas para a Agroalim. e Cereais, SA) e um máximo de 18 anos (SNAPA-Soc. Nacional dos Armadores da Pesca de Arrasto, SA). O quadro seguinte permite visualizar o tempo de demora dos processos de liquidação das empresas do Estado.

EMPRESA	N.º ANOS EM LIQUIDAÇÃO	Ano fim LIQUIDAÇÃO
CRCB-Comp. Reunidas Cong. Bacalhau, SA	13	2001
Auto Marinhense-Soc. Com. Rep. Aut. SA	5	2001
SNAPA-Soc. Nacional dos Armadores de P. Arr., SA	18	2000
EPAC-Empresa para Agroalim e Cereais, SA	5M	2000
SN-Siderurgia Nacional SGPS SA,	2	1999

Fonte: DGT.

No apuramento dos montantes despendidos com algumas das empresas extintas e em processo de liquidação, no período em apreço, tomou-se em consideração a informação inserta nos Pareceres das CGE de 1998 a 2001, segundo os quais, naqueles anos, foram transferidos para o Estado, a título de passivos e de regularização de responsabilidades, o montante acumulado de 375 milhões de euros (75 milhões de contos). Destes, 80% (299,3 milhões de euros) destinou-se à regularização de responsabilidades, e, o restante, 75,4 milhões de euros, à assumpção de passivos, tal como se evidencia no quadro seguinte.

<sup>119</sup> Como, aliás, o permite a alínea a) do n.º1 do art.6.º do D.L n.º 209/2000, de 2/09, segundo a qual à Parpública é possível exercer as funções de liquidatária de empresas dissolvidas pelo Estado ou por outros entes públicos, sendo subsidiariamente aplicáveis a esta actividade as normas do Código das Sociedades Comerciais, do Código dos Processos Especiais de Recuperação da Empresa e de falência e demais legislação atinente aos liquidatários de empresas.

<sup>120</sup> Como nos casos das empresas ENU, EPAC e SILOPOR.



## Tribunal de Contas

Unid: €

	1998	1999	2000	2001	total
<b>Assunção Passivos</b>	<b>42.413.459</b>	<b>11.608.902</b>	<b>21.424.537</b>	<b>0</b>	<b>75.446.898</b>
SN (SGPS), SA	41.279.307	0	0	0	41.279.307
CRCB, SA	1.134.152	0	0	0	1.134.152
Portugal/Frankfurt '97, SA	0	1.858.705	0	0	1.858.705
EPAC, SA	0	9.750.197	21.424.537	0	31.174.734
<b>Regularização Responsabilidades</b>	<b>57.361.758</b>	<b>0</b>	<b>241.992.907</b>	<b>605.177</b>	<b>299.959.842</b>
SN (SGPS),SA	0	0	0	305.695	305.695
CRCB, SA	0	0	0	299.482	299.482
CTM, EP e CNN, EP	57.361.758	0	0	0	57.361.758
EPAC, SA	0	0	241.992.907	0	241.992.907
total	99.775.217	11.608.902	263.417.444	605.177	375.406.740

Fonte: Tribunal de Contas - Pareceres das CGE de 1998 a 2001

No que se refere à assunção do passivo da Sociedade Portugal Frankfurt, SA, por parte do Estado, no montante de 1,8 milhões de euros (372,6 mil contos), a dilação deste processo de liquidação veio a acarretar custos financeiros pelo arrastamento de uma dívida bancária figurativa no balanço de liquidação da empresa. Já em 1999, o Tribunal de Contas, no seu relatório de auditoria àquela sociedade, havia referido que: "...a DGT, enquanto entidade gestora das participações sociais do Estado, ao adquirir a totalidade das acções da sociedade PF'97, SA e, conseqüentemente, o seu património, efectuou um mau negócio quantificado num prejuízo superior a 350 000 contos<sup>121</sup>.", na medida em que não se compreendia a razão do protelamento do débito bancário, cujas conseqüências se traduziram nos juros pagos durante todo esse tempo. Não obstante, a DGT veio esclarecer, em sede de contraditório que, para que lhe fosse possível assumir aquela dívida, houve que concentrar em si a totalidade do capital social da PF 97, SA, e, posteriormente, fazer publicar em diploma que previsse a transmissão para o Estado, via DGT, de todo o património residual da empresa (em liquidação) e assumir o passivo da sociedade.

No quadro seguinte apresenta-se o conjunto de empresas cujos processos de liquidação transitaram para 2002, de entre as quais figuram empresas criadas em 1999, como a Portugal 2001, SA, e outra que não chegou a desenvolver qualquer actividade, a Costagest, SA.

<b>Costagest (criada em 1999)</b>	<b>sem actividade</b>
Comundo-Cons. Mund.Exp.	sem actividade
ENU-Empresa Nacional Urâneo <sup>122</sup>	em liquidação
Natgás	em liquidação
Nova Vouga	em liquidação
<b>Portugal 2001 (criada em 1999)</b>	<b>em liquidação</b>
Silopor	em liquidação
PEC-Produtos Pecuários e Alimentação	em liquidação
C. <sup>a</sup> Minas de Penedono	aguarda extinção jurídica
Metarlugia casal	aguarda extinção jurídica
Metanova	declaração falencia
EUT	processo falencia
Messa	processo falencia
FNM-Produtos Alimentares	processo falencia

Fonte: DGT

<sup>121</sup> Vide pág.44, 45e 2.ª da pág. 86 do Relatório n.º43/99-2ª S do Tribunal de Contas - Auditoria Integrada à Sociedade Portugal Frankfurt.

<sup>122</sup> Segundo a Inf. N.º 288I2002, 19.03.2002-IGF, a empresa registou um prejuízo de 1.519.945,51 euros, no período compreendido entre 21 de Abril e 31 de Dezembro de 2001.



## Tribunal de Contas

Face ao que precede, uma das conclusões que se evidencia é a de que algumas empresas extintas, na sequência de decisão da sua liquidação por não se justificar a respectiva existência, apresentavam, como denominador comum, a ausência de fundamentação técnica, económica e financeira aquando da sua constituição. Ou seja, que a respectiva criação, não havia sido devidamente ponderada à luz de critérios de boa gestão. Os exemplos seguintes ilustram esta conclusão:

- ↪ A sociedade Portugal 2001, criada em 1999<sup>123</sup>, integralmente detida pelo Estado e actualmente em liquidação;
- ↪ A Costagest SA, criada em 1999, e actualmente sem qualquer actividade<sup>124</sup>, sobre a qual o accionista Estado pouco sabe, tal como se pode constatar em documento oficial, datado de 2002, no qual se escreve que: *“desconhece-se se o capital social já está realizado, os títulos não estão ainda no B.P”*;
- ↪ A JAE-Construção<sup>125</sup> criada em 1997 para *“corresponder às exigências de flexibilidade e celeridade com que têm de decorrer o lançamento e o acompanhamento da execução dos empreendimentos previstos no plano rodoviário nacional”* extinta em 1999, com o seguinte fundamento *“...não provou dispor de capacidade para cumprir os seus objectivos, tendo o Governo decidido proceder à respectiva liquidação, regressando ao modelo anterior de instituto público, repartido por três novos institutos”*, os quais, actualmente, se encontram já fundidos num único instituto, o IEP.
- ↪ A Portugal Frankfurt’97, SA, criada em 1996 para representar Portugal-País tema na feira de Frankfurt, em 1997, objecto de auditoria do Tribunal de Contas em 1999, cujo processo de liquidação e extinção demorou quatro anos e deu origem a uma dívida de 1,8 milhões de euros (372,6 mil contos) assumida pelo Estado.

<sup>123</sup> Pelo Decreto Lei n.º 98-A/99, de 26 de Março, com as alterações introduzidas pelo Decreto Lei n.º 183-A/99 de 25 de Maio.

<sup>124</sup> Cujo objecto social foi completamente absorvido pela Costa Polis.

<sup>125</sup> Vide pág. 123 do Livro – O Sector Empresarial do Estado: Evolução Recente e Futuro, Privatizações e Regulação.



## Tribunal de Contas

Neste domínio, entende-se oportuno ainda referir que, em 2002, foi concluída a liquidação de mais 7 empresas, cujos processos se arrastavam já há largos anos, nalguns casos, há década e meia, tal como se encontra evidenciado no seguinte quadro:

EMPRESA	N.º ANOS EM LIQUIDAÇÃO	ANO FIM LIQUIDAÇÃO
CTM-Comp. Port. De Transportes Marit., EP	16	2002
CNN-Comp. Nacional de Nav., EP	16	2002
EPPI-Empresa Pública de Parques Industriais, EP	15	2002
Teatro Nacional de S. Carlos, EP	9	2002
Ultrena- Soc. Port. Com. Aut., SA	7	2002
ENDAC-Emp. Nac. Desenv. Agrícola e Cineg. SA	5	2002
Portugal Frankfurt SA, SA	4	2002

Fonte: DGT

## 7.5 Relações Financeiras entre o Estado e as suas Empresas

### 7.5.1 O Esforço Financeiro do Estado

O esforço financeiro do Estado no SEE tem-se consubstanciado nas seguintes modalidades de intervenção:

TIPO	FINALIDADE	ORIGEM DAS VERBAS
● Indemnizações compensatórias e subsídios	Como contrapartida financeira da imposição pelo Estado de obrigações de serviço público <i>Reequilibrar financeiramente as empresas</i>	Orçamento de Estado
● Dotações de capital	Comparticipação do Estado em determinados investimentos; Saneamento financeiro das empresas <i>Converter, em capital, créditos que detenha sobre as empresas</i>	FRDP
● Assumpção de Passivos e regularização de responsabilidades	Saneamento financeiro	Leis do OE anuais <sup>126</sup>
● Garantias Concedidas <sup>127</sup>	Garantia de empréstimos contraídos pelas empresas	- <sup>128</sup>
● PIDDAC	Co-financiamento de investimentos de construção/beneficiação de infraestruturas	Leis do OE anuais e/ou Fundos Comunitários

Fonte: Livro Branco do SEE e equipa de auditoria

<sup>126</sup> Com recurso à dívida pública.

<sup>127</sup> Vide pág. X.11 do PCGE de 2000 - Relativamente às garantias prestadas pelo Estado a entidades do SPE, embora no momento em que são concedidas não gerem fluxos financeiros para essas empresas, elas constituem uma forma de apoio, e nessa medida são incluídas para efeitos de esforço financeiro.

<sup>128</sup> Em caso de incumprimento, o Estado pode ser chamado a pagar, via O.E, através de verbas inscritas no capítulo 60.º do Ministério das Finanças.



## Tribunal de Contas

Cumpra-se notar que o recurso ao financiamento das empresas, através de dotações de capital, tanto pode significar a realização de capital subscrito em novas sociedades, como um meio de canalizar fundos para empresas em situação financeira difícil, mediante a efectuação de aumentos de capital que, em bom rigor, não traduzem expansão do investimento, mas configuram, antes, verdadeiros subsídios para acorrer a problemas financeiros graves.

Em termos globais, o esforço financeiro do Estado direccionado às empresas detidas directa e indirectamente pelo Estado-DGT<sup>129</sup> e às entidades públicas empresariais, no período 1999 a 2001, somou 4.324 milhões de euros (886,9 milhões de contos), tal como se apresenta estruturado no quadro seguinte:

Unid: €

MODALIDADES DE ESFORÇO FINANCEIRO	1999	%	2000	%	2001	%	Total (99a01)
Sub-IC pagos <sup>130</sup>	195.059.128	9,3%	176.892.444	6,8%	192.301.553	7,3%	564.253.125
Dotações de capital	430.148.342	20,5%	1.382.009.357	53,1%	595.976.956	22,6%	2.408.134.655
Ass. de Passiv., Reg. Resp. e Aquisição de Créditos <sup>131</sup>	241.831.845	11,5%	393.308.746	15,1%	284.894.350	10,8%	920.034.941
PIDDAC <sup>132</sup>	139.273.142	6,6%	123.182.380	4,7%	169.134.251	6,4%	431.589.774
<b>Subtotal</b>	<b>1.006.312.457</b>	-	<b>2.075.392.928</b>	-	<b>1.242.307.110</b>		<b>4.324.012.495</b>
Garantias concedidas	1.092.786.384	52,1%	524.820.183	20,2%	1.393.969.189	52,9%	3.011.575.757
<b>Total</b>	<b>2.099.098.841</b>	<b>100,0%</b>	<b>2.600.213.111</b>	<b>100,0%</b>	<b>2.636.276.299</b>	<b>100,0%</b>	<b>7.335.588.252</b>

Fonte: PCGE (1999e2000); DGT; FRDP; RCM

<sup>129</sup> Inclui as participações minoritárias.

<sup>130</sup> Os valores de IC's e subsídios não incluem, os da ATA, SATA e da OMNI. Incluem os valores respeitantes à BRISA, apesar desta empresa ter saído do SEE em 2000.

<sup>131</sup> Os montantes dispendidos pelo Estado a título de assumpção de passivos e regularização de responsabilidades referem-se essencialmente a empresas que se encontram em processos de liquidação e extinção, à excepção da Parque Expo SA, INDEP SA, Docapesca SA, EDP SA, CTT SA e ainda, a aquisição de créditos no valor de 30,7 M€ em 1999 da OGMA, SA.

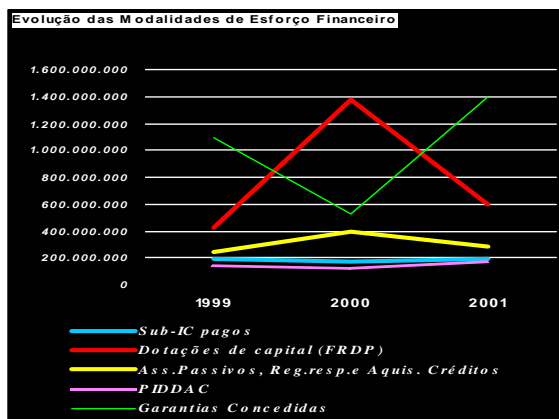
<sup>132</sup> Os valores do PIDACC de 2000 não incluem o montante de 478.188 € da empresa Transportes de Braga.





## Tribunal de Contas

Observe-se o gráfico que segue, no qual se dá conta das variações anuais e no triénio 1999 – 2001, ocorridas nas verbas despendidas pelo Estado com as suas empresas.



A evolução ao longo do período considerado evidencia um crescimento em todas as modalidades, à excepção dos subsídios e indemnizações compensatórias, as quais registaram mesmo um decréscimo de 1,4% face a 1999, o que implicou, em termos de esforço financeiro global, um acréscimo de cerca de 23,4%, fortemente influenciado pelo peso significativo dos financiamentos do PIDDAC e dotações de capital. Assinale-se, porém, que, no ano de 2000, todas as modalidades de esforço diminuíram, à excepção das dotações de capital e da assumpção de passivos e regularização de responsabilidades.

Esta evolução não pode deixar de reflectir inconsistência nos meios que o Estado tem utilizado em matéria de financiamento às suas empresas, nomeadamente quanto à comparticipação devida pelo serviço público prestado, a qual, geralmente, não assenta em critérios objectivos, mas, antes e inexplicavelmente, no “rateio dos fundos orçamentais disponíveis anualmente para o efeito”<sup>133</sup>. Mesmo para aquelas empresas cuja prestação do serviço público estava já contratualizada<sup>134</sup>, como era o caso da RTP, tal actuação do Estado conduziu à persistência de desequilíbrios da exploração. Sublinhe-se, aliás,

que, no sector dos transportes, empresas existem que têm vindo a reivindicar a contratualização do serviço público, tendo chegado mesmo a apresentar propostas do tipo “contrato programa” e “Project Finance”<sup>135</sup>, as quais, por razões orçamentais, não foram entretanto consideradas.

Quando se analisam, em termos de peso, as diferentes modalidades dos apoios do Estado, observa-se que as mais utilizadas têm sido as garantias e as dotações de capital (FRDP), as quais representaram cerca de 73% dos apoios concedidos, tendo chegado a ultrapassar, nos dois últimos anos, aquela percentagem. Para o efeito, atente-se no quadro seguinte.

Unid: €

	1999	2000	2001
Dotações de capital (FRDP)	430.148.342	1.382.009.357	595.976.956
Garantias concedidas	1.092.786.384	524.820.183	1.393.969.189
%	72,6%	73,3%	75,5%

Fonte: DGT

Não pode, deixar de se relevar os consideráveis montantes de garantias que, anualmente, têm sido prestadas, com um peso significativo em termos de esforço financeiro do Estado, em especial se se tiver em consideração que aquelas suportaram, em 2001, responsabilidades no montante global de 5.112 milhões de euros (1.025 milhões de contos), tendo registado um aumento de 25,7% e de 32%, face aos dois anos anteriores:

Unid: €

	1999	2000	2001
Resp. efectivas por garantias prestadas	3.869.128.261	4.065.707.009	5.112.716.667

Fonte: DGT

<sup>133</sup> Cfr. se refere na pág. 225 do Livro – “Estudos sobre o novo Regime do Sector Empresarial do Estado” (vários autores).

<sup>134</sup> Das empresas prestadoras de SP do sector dos transportes e da comunicação social, só existem 2 em que o SP está contratualizado, a TAP e a RTP, únicas objecto de certificação por parte da IGF.

<sup>135</sup> Das propostas de financiamento de SP apresentadas pelas várias empresas do sector dos transportes destaca-se uma apresentada pelo Metro LX em parceria com uma instituição bancária, cujo modelo de financiamento de SP assentava em ‘Project finance’, no qual o Estado assumia o risco. Esta proposta foi rejeitada devido às suas implicações ao nível da dívida pública.



## *Tribunal de Contas*

Note-se que, na iminência de incumprimento por parte das empresas devedoras, é sobre o Estado que recai o ónus da satisfação integral das responsabilidades, circunstância que acaba por configurar um autêntico auxílio de Estado<sup>136</sup>.

Na verdade, a insuficiência da IC para a cobertura dos custos com a prestação do serviço público pode traduzir-se em dificuldades financeiras, resolúveis, no curto prazo, pelo recurso ao crédito, com consequências ao nível do endividamento, cuja satisfação, em caso de dificuldades, se fará por via de aumentos de capital ou por assunção directa dos passivos pelo Estado.

Por outro lado, as dotações de capital suportadas pelo FRDP têm-se revelado insuficientes para cobrir os sucessivos prejuízos e os vultuosos investimentos, levando as empresas a recorrer sistematicamente ao endividamento, contribuindo, conseqüentemente, para a degradação da sua situação económica e financeira, com implicações que podem dificultar o seu financiamento junto do sistema bancário. Perante este cenário passa-lhes a ser, então, exigida a apresentação de garantias do Estado para a contracção de novos empréstimos.

Em termos gerais, os aumentos de capital e a concessão de garantias acabam por colmatar as deficiências do modelo de financiamento do Estado concedente, do Estado accionista, do Estado tutela e do Estado Administração Central (PIDDAC).

<sup>136</sup> A este propósito, veja-se a afirmação contida no Livro – Estados sobre o novo Regime do SEE, pag 147: “*Também ao nível do regime das garantias do Estado se colocam questões com potencial relevo concorrencial, assim se ultrapassando a mera problemática jurídico-financeira, dada a sobreposição entre a prestação de tais garantias e a concessão –por via delas- de verdadeiros auxílios públicos*”. Acresce, porém, que, por força da imposição do Direito da Concorrência no espaço da UE, o Estado português se encontra obrigado à prévia auscultação e obtenção de parecer das instâncias comunitárias, quando na necessidade de conceder uma garantia sobre um empréstimo, mesmo que a uma das suas empresas.



## Tribunal de Contas

O quadro abaixo visa agregar, por sector de actividade, as 48 empresas seleccionadas pelo Tribunal de Contas, e para as quais, no período de 1999/2001, foram canalizados 2.907 milhões de euros (582,8 milhões de contos) correspondendo a 67% do total dos apoios financeiros públicos.

SECTOR ACTIVIDADE	APOIO FINANCEIRO PÚBLICO			Total 99 a 01	
	1999	2000	2001	valores	%
Transportes	228.334.459	544.656.184	292.164.093	1.065.154.736	36,6%
Gestão de Infraestruturas/Proj.	142.295.223	220.226.304	285.891.505	648.413.032	22,3%
Gestão de Eventos	281.583.524	84.795.643	96.450.145	462.829.312	15,9%
Comunicação Social	113.222.055	98.555.765	107.035.330	318.813.150	11,0%
Comunicações	0	59.332.010	145.324.553	204.656.563	7,0%
outros sectores	70.330.503	65.841.322	29.429.075	165.600.900	5,7%
Requalificação Urbana <sup>137</sup>	0	2.548.857	27.413.010	29.961.867	1,0%
Indústria	0	9.741.523	0	9.741.523	0,3%
Agricultura e Pescas	297.284	0	1.600.095	1.897.379	0,1%
<i>subtotal</i>	<i>836.063.048</i>	<i>1.085.697.608</i>	<i>985.307.806</i>	<i>2.907.068.462</i>	<i>100,0%</i>
Garantias Concedidas <sup>138</sup>	911.972.147	450.000.498	1.158.969.191	2.520.941.836	-
<b>total</b>	<b>1.748.035.195</b>	<b>1.535.698.106</b>	<b>2.144.276.997</b>	<b>5.428.010.298</b>	<b>-</b>

Fonte: PCGE; FRDP; RCM

Ressalta clara a concentração de 59% dos apoios financeiros públicos no sector dos transportes e gestão de infra-estruturas, seguidos dos da gestão de eventos e requalificação urbana e da comunicação social, os quais absorveram 27%, devendo-se ao facto de neles se situarem as maiores empresas públicas que são, também, as mais problemáticas financeiramente.

Em conclusão, as empresas mais beneficiadas foram, por um lado, três Entidades Públicas Empresariais (CP, Metro de Lisboa e REFER) e, por outro lado, quatro sociedades anónimas (RTP, EDIA e Parque Expo e Carris), para as quais foram canalizados 2.220 milhões de euros (445 milhões de contos). Ou seja, estas sete empresas absorveram 51% do esforço global do Estado nos três anos em apreço. Aliás, as três primeiras usufruíram, praticamente, de todas as modalidades<sup>139</sup>.

<sup>137</sup> Os apoios públicos neste sector respeitam à realização do capital social das polis. No final de 2001 o capital social da polis Guarda ainda não tinha sido realizado.

<sup>138</sup> Para além dos apoios directos, o Estado concedeu ainda ao conjunto de empresas referido, garantias no montante de 2.520 M€ (contos), dos quais 1.186 M€ (47%) afectos a três empresas do sector dos transportes (CP, Metro de Lisboa e STCP), 1.035 M€ (41%) a duas empresas da gestão de infraestruturas e Projectos (Edia e Refer) e 299 M€ (11,9%) a uma empresa da gestão de eventos (Parque Expo).

<sup>139</sup> Por sua vez, houve empresas que não receberam qualquer tipo de apoio. Foi o caso de duas empresas do sector de agricultura e pescas (PEC e SIMAB) e de duas do sector da industria (EDM e SN).



## Tribunal de Contas

### 7.5.1.1 INDEMNIZAÇÕES COMPENSATÓRIAS - SUBSÍDIOS, DOTAÇÕES DE CAPITAL E GARANTIAS

No quadro que se segue, discriminam-se as empresas<sup>140</sup> e respectivos sectores de actividade que, no triénio em apreço, auferiram fundos públicos (indenizações compensatórias e dotações de capital) e beneficiaram de garantias concedidas, isoladamente e/ou em conjunto.

Unid: €

EMPRESAS	Sector Actividade	ic-sub	Dotações de Capital	Garantias Concedidas	total (99a01)	%
CP, EP	Transportes	25.688.091	598.557.476	523.821.091	1.148.066.658	24,8%
MLx, EP	Transportes	15.462.735	69.831.706	649.845.317	735.139.758	15,9%
Carris, SA	Transportes	41.268.044	76.815.002	0	118.083.046	2,6%
S.T.C.P, SA	Transportes	17.245.763	26.436.289	12.620.397	56.302.449	1,2%
TAP, SA	Transportes	91.335.376	11.522.231	0	102.857.607	2,2%
Transtejo, SA	Transportes	6.234.974	14.963.937	0	21.198.911	0,5%
Metro do Mondego, SA <sup>*141</sup>	Transportes	0	569.750	0	569.750	0,0%
REFER, SA	Gestão de Infraestruturas	30.177.272	144.152.593	900.374.996	1.074.704.861	23,2%
EDIA, SA	Gestão de Infraestruturas	0	158.504.049	135.001.297	293.505.346	6,3%
RTP, SA	Comunicação Social	277.125.368	5.455.602	0	282.580.970	6,1%
RDP, SA	Comunicação Social	0	4.520.356	0	4.520.356	0,1%
CTT, SA	Comunicações	0	59.332.010	0	59.332.010	1,3%
Porto 2001, SA	Gestão de Eventos	0	36.344.996	0	36.344.996	0,8%
Parque Expo 98, SA	Gestão de Eventos	0	218.473.482	299.278.738	517.752.220	11,2%
GESTNAVE, SA	outros sectores	0	165.600.900	0	165.600.900	3,6%
ENVC, SA	Indústria	0	9.741.523	0	9.741.523	0,2%
total	-	504.537.623	1.600.821.902	2.520.941.836	4.626.301.361	100,0%

(\* ) corrigido o valor da Metro do Mondego

Fonte: DGT; PCGE; análise equipa auditoria

<sup>140</sup> De entre as quais o Estado era o único Acionista/detentor do capital em 12 (CP, REFER, MLx, EDIA, CARRIS, TAP, CTT, STCP, Transtejo, RTP, RDP e ENVC) e nas restantes 4 é o acionista maioritário (Parque Expo, Gestenave, Porto 2001 e Metro do Mondego). Não incluem as empresas no âmbito do Programa POLIS, a Rave e a Portugal 2004, cujas dotações se destinaram à realização de capital

<sup>141</sup> Considerou-se o valor do PCGE de 2001.



## Tribunal de Contas

Das 16 empresas consideradas no quadro que antecede, oito auferiram simultaneamente IC e subsídios, fazendo parte quer do sector de transportes (a CP, o Metro Lx, a Carris, os STCP, a Transtejo e a TAP), quer do sector da comunicação social (a RTP e a RDP – financiada pela taxa) sendo, ainda, uma empresa de gestão de infra-estruturas (a REFER). Trata-se de empresas, na sua maioria, cronicamente deficitárias. Para algumas destas empresas, as dotações de capital e as garantias têm constituído instrumento para compensação de prejuízos, principalmente naquelas cujo Serviço Público não está contratualizado.

Acresce, ainda, que o Estado não tem cumprido, para algumas destas empresas, com o nível das dotações de capital que inicialmente propôs. Foi o caso da CP<sup>142</sup>. Com efeito, por Despacho Conjunto de 29.12.98, “foi concedida uma dotação de capital de 120 milhões de contos a realizar durante o exercício de 1999. Porém, em 1999, o Estado apenas realizou 30 milhões de contos, tendo durante o exercício de 2000 concedido à CP 70 milhões de contos por conta daquela dotação”, encontrando-se assim por realizar, em final de 2001, cerca de 20 milhões de contos da dotação autorizada em 1998.

Quanto às restantes empresas, ou seja, a Parque a Expo, a Edia, a Gestenave, os CTT, a Porto 2001 (actual Casa da Música), os ENVC e o Metro do Mondego, destacam-se, seguidamente, algumas situações que envolveram a atribuição de dotações de capital (verbas do FRDP):

- No caso da Edia, as dotações somaram 158,5 milhões de euros (31,7 milhões de contos), mas foram inferiores àquelas que o Estado inicialmente se propôs atribuir para evitar o endividamento da empresa. Na verdade, “o accionista assumiu financiar o empreendimento a um nível de referência de 30% do total do investimento a realizar em cada ano, com o objectivo de minimizar o recurso ao crédito, devido à improbabilidade da exploração do

*projecto gerar meios suficientes para liquidar o respectivo serviço da dívida, o qual não tem sido cumprido, uma vez que tem sido atribuída uma dotação de capital anual, na ordem dos 22% a 27%”.*

- As dotações de capital atribuídas aos CTT<sup>143</sup> representam a assumpção, pelo Estado, das responsabilidades do Fundo de Pensões dos CTT para com o pessoal em situação de reforma, à data de 31.12.96, cujo valor estimado, naquela data, ascendia a 446,3 milhões de euros (89,5 milhões de contos). Foi, igualmente, estabelecido que tal responsabilidade se regularizaria através de aumentos de capital (FRDP), com uma realização inicial de 149,6 milhões de euros, sendo o restante pago em cinco prestações anuais consecutivas de 59,3 milhões de euros até 31.12.03. Também ficou estabelecido, de forma a compensar o fundo de pensões pelo rendimento perdido pela não realização imediata do montante em falta, que as responsabilidades seriam actualizadas através da aplicação de uma taxa de 8%, cujos montantes<sup>144</sup> também seriam suportados pelo Estado, através da regularização de responsabilidades<sup>145</sup>.

<sup>142</sup> Em carta da CP ao SETEF, de 8.02.2002, a CP solicita uma dotação de capital para 2002, no valor de 191.555 milhares de euros, aludindo para o efeito, que procedeu em 2001 ao aumento de capital de algumas das suas empresas participadas, ao abrigo da autorização concedida pelas tutelas financeira e técnica. Assim, em Dezembro de 2001 aumentou o capital da EMEF em 9.900 milhares de euros, pela conversão de suprimentos em prestações acessórias de capital, no montante de 7.233 milhares de euros e o remanescente pela entrada de dinheiro fresco. Em Abril de 2001 aumentou o capital da Fergáfica em 150 milhares de euros, também pela conversão de um suprimento anteriormente concedido.

<sup>143</sup> Segundo a pág. VI. 56 do PCGE de 2001 “Pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 42-A/98, de 23 de Março, o Estado assumiu a cobertura das responsabilidades do Fundo de Pensões do Pessoal dos CTT-Correios de Portugal, SA, para com o pessoal em situação de reforma em 31 de Dezembro de 1996, estimadas naquela data em 446,3 M€ (89,474 milhões de contos), a assegurar através de dotações de capital realizadas com a aplicação de receitas do FRDP, provenientes das privatizações...o Estado subscreveu, em 1998, um aumento de capital no valor de 89,5 milhões de contos, realizando nesse ano, com a aplicação de receitas de reprivatizações, os 30 milhões de contos (149,7 M€) iniciais. Para regularização das actualizações, optou-se na sequência do Despacho n.º 1758-A/2000-SETF, 13.11, por fazer incluir na LOE de 2001 a alínea h) do art.º 63.º, ficando o Governo autorizado a regularizar os correspondentes encargos através da utilização da dívida pública emitida e não, conforme previsto naquela resolução, através de dotações de capital provenientes do FRDP...”

<sup>144</sup> No 2.º semestre de 2002 o Estado já tinha realizado 419.399.335 €(84.082.018 contos) relativo à responsabilidades assumidas, estimando-se nesta data o montante de 187.894.468 €(37.669.459 contos) das responsabilidades actuariais ainda não cobertas.

<sup>145</sup> Sobre esta matéria pronunciava-se o órgão de apoio técnico à função accionista nos seguintes termos “Constata-se que do ponto de vista de esforço financeiro do Estado seria muito proveitoso que esta dívida ao fundo de pensões dos CTT fosse totalmente liquidada assim que o FRDP tivesse meios suficientes para o efeito...” e de que, “seria patrimonialmente vantajoso para o Estado liquidar, de imediato a totalidade da dívida, mesmo através de emissão de dívida pública, uma vez que substituirá uma dívida que vence juros à taxa de 8%, por dívida pública à taxa de 5,26% (taxa de rentabilidade da dívida pública para uma maturidade de 5 anos), mas este tipo de solução passaria, necessariamente, por uma alteração à Resolução do Conselho de Ministros que definiu o actual calendário e forma de regularização das dotações de capital”.



## Tribunal de Contas

Acresce, ainda, que da não realização das prestações de capital, nas datas previstas, advieram encargos, igualmente suportados através da regularização de responsabilidades.

Dos compromissos assumidos, em termos de aumentos de capital, constatou-se que o Estado apenas realizou uma parcela de 59,3 milhões de euros (11,8 milhões de contos) no ano de 2000, encontrando-se em falta a de 1999 e de 2001, cujos encargos, pela não realização, terão de ser cobertos através da regularização de responsabilidades, conforme estabelecido.

- Quanto ao montante de 36,3 milhões de euros (7,2 milhões de contos) atribuído à sociedade Porto 2001 (actual Casa da Música), cerca de 16, 6 milhões de euros (3,3 milhões de contos), resulta do Dec. Lei n.º 38/2001, de 8 de Fevereiro, o qual

modificou, entre outros aspectos, o capital social e a respectiva posição accionista, isto é, de uma participação de 98,75% do Estado (DGT) à qual correspondia o valor de 19,7 milhões de euros (3,95 milhões de contos) passou-se a um montante de 36,3 milhões de euros.

- No que respeita ao Metro Mondego, verificou-se que a dotação de capital atribuída a esta empresa, no montante de 412.629 euros (82 mil contos), figurava no mapa do FRDP, como uma operação de aquisição de acções à CP e ao ML pela DGT, no total de 569,7 mil euros (114 mil contos), sendo 72% do valor (412,6 milhões de euros) o montante em numerário que acresceu ao capital social daquela empresa, perfazendo este, assim, um verdadeiro aumento de capital. O quadro seguinte ilustra o antedito:

DOCUMENTOS (Operações)	Valores	
	euros	contos
<b>1. Despacho n.º 1033/2001-SETEF</b>		
DGT adquire 31.500 acções do Metro Mondego à CP e ao ML	157.121 €	31.450
Aumento capital	412.250 €	82.649
Aumento de capital (redenominação e renominalização) das 31.500 acções	378,7 €	76
Total	569.750 €	114.225
<b>2. Mapa FRDP</b>		
Aquisição de acções do Metro do Mondego	569.750 €	114.225
<b>3. Diferencial</b>		
Aumento capital	412.629 €	82.725

- No tocante à Parque Expo, foi celebrado um contrato programa, entre a empresa e o Estado, no qual se definiu um conjunto de objectivos a atingir por aquela e dos quais dependeria a realização dos aumentos de capital. De acordo com relatório da IGF, todos os objectivos tinham sido atingidos em 2000, à excepção do limite de endividamento, o qual tinha sido ultrapassado em 45 milhões de contos. Assim, o Estado devia ter procedido aos aumentos de capital, uma vez que estas verbas se encontravam afectas ao pagamento de financiamentos contraídos pela empresa, e “o não cumprimento das obrigações destes decorrentes” poderia “acarretar prejuízos acrescidos para o Estado”.





## 7.5.1.2 ASSUNÇÃO DE PASSIVOS E REGULARIZAÇÃO DE RESPONSABILIDADES

Quanto aos montantes dispendidos pelo Estado, a título de assumpção de passivos e de regularização de responsabilidades, cuja soma ascendeu, no triénio, a 346 milhões de euros, 199 milhões de euros (40 milhões de contos) destinaram-se à assumpção de passivos da Parque Expo e 145 milhões de euros (29 milhões de contos) à regularização de responsabilidades dos CTT, tal como se evidencia no quadro seguinte:

Unid: €

Empresas	1999	2001	total	
			valor	%
Parque Expo, SA	199.519.159		199.519.159	57,6%
Docapesca, SA		1.600.095	1.600.095	0,5%
CTT, SA <sup>146</sup>		145.324.553	145.324.553	41,9%
total	199.519.159	146.924.648	346.443.807	100,0%

Fonte: PCGE (99 a 01)

A situação mais paradigmática foi o caso dos CTT, cujos montantes pagos, através da referida modalidade, se reportavam, aos encargos das actualizações das responsabilidades do Fundo de pensões dos CTT, derivadas da não realização imediata das responsabilidades assumidas pelo Estado, mediante aumentos de capital na empresa.

Por sua vez, e ainda no tocante aos CTT, do incumprimento dos prazos estabelecidos nas prestações de aumentos de capital advieram encargos, que acresceram aos montantes das respectivas actualizações. Foi o que sucedeu em 31.12.00 pela não realização da parcela de capital relativa a 1999, que gerou um acréscimo de encargos de cerca de 4,7 M€(951 milhares de

contos), ao qual acresceram outros encargos motivados pela referida responsabilidade ter sido efectuada em 2001. Situação idêntica se verificou em 2002, pelo facto de não ter sido realizada, em 2001, a correspondente parcela de aumento de capital.

Sobre a regularização de responsabilidades refere o PCGE de 2001<sup>147</sup>, que “ A razão de ser da inclusão deste tipo de situações na Lei do Orçamento, autorizando a sua liquidação por contrapartida de emissão de dívida, prender-se-ia com o facto de se tratar de dívidas do Estado cujos factos constitutivos datam de há bastante tempo, em que o processo de apuramento de muitas delas se prolongou por vários anos, e também a inexistência de dotação orçamental adequada para o respectivo pagamento à data que foram apuradas. A este tipo de características fogem algumas das situações regularizadas ao abrigo do artigo 63.º.....” de que se destaca a “actualização das responsabilidades do Fundo de Pensões dos CTT, que respeitam a um período recente e que, em parte, derivam do não cumprimento pelo Estado, das responsabilidades que assumiu em termos de aumento de capital da empresa....”. Refere ainda o parecer que o **uso deste tipo de expediente faz excluir “da despesa orçamental situações que, manifestamente, aí deveriam ter sido incluídas”**.

Em suma, as modalidades de apoio às suas empresas a que o Estado tem recorrido, têm sido a concessão de garantias e a atribuição de dotações de capital em detrimento das indemnizações compensatórias e dos subsídios ou PIDDAC, por razões que se prendem, provavelmente, com insuficiências orçamentais. No que respeita às dotações de capital, trata-se de apoios que se mostram difíceis de manter no futuro, devido ao facto de provirem das “receitas das reprivatizações”. Atente-se, ainda, no facto de que, por **imposição do SEC 95, as dotações de capital são consideradas transferências de capital, sempre que revistam a forma de apoio público, destinado à cobertura de investimentos ou ao saneamento financeiro de empresas em situação financeira difícil.**

<sup>146</sup> Segundo a pág. VI.57 do PCGE de 2001 “Ao abrigo da LOE de 2001 foram regularizados os encargos sobrevenientes das actualizações, com referência ao período de 1997 a 2000, das responsabilidades do Estado perante o Fundo de Pensões dos CTT à data de 31.12.96, os quais ascenderam a 25.862.957.034\$00 (129 M€)... Para a sua determinação foi utilizada uma taxa de actualização de 8%... em virtude de não ter sido realizada a parcela relativa a 1999 do aumento de capital...o Estado, na regularização que efectuou da actualização das responsabilidades...reportada à data de 31.12.00, acabou por suportar um acréscimo de encargos quantificável em, pelo menos, cerca de 951 milhares de contos (4,7 M€), valor equivalente a 8% de 11,9 milhões de contos (montante previsto a realizar em 1999), no pressuposto de que a entrega da parcela em causa teria sido efectuada em 31.12.99. Note-se que, face à natureza actuarial das responsabilidades envolvidas, outros acréscimos de encargos advieram também para o Estado pelo facto de a regularização em causa apenas ter sido efectuada em 2001...”

<sup>147</sup> Vide pág. VI.44.



## Tribunal de Contas

### 7.5.2 Dividendos e Remunerações dos Capitais Investidos

No período de 1999 a 2001, o Estado accionista e detentor do capital recebeu das suas empresas a título de dividendos<sup>148</sup> e remuneração do capital investido, o montante de 952 M€ (190,8 M Contos), dos quais, a maior fatia, cerca de 85%, adveio de duas empresas, a CGD e a EDP, conforme se pode observar no quadro seguinte.

Unid: €

EMPRESAS	1999	2000	2001	TOTAL
<b>Participadas:</b>	<b>357.061.603</b>	<b>307.446.849</b>	<b>283.209.806</b>	<b>947.718.258</b>
SONAGI	0	0	41	41
CIMPOR	504.000	584.640	0	1.088.640
PT	21.650.198	2.244.591	0	23.894.789
SALVADOR CAETANO	1.644	800	0	2.444
BRISA	13.038.616	3.073.781	0	16.112.397
TABAQUEIRA	1.624.896	432.084	0	2.056.980
EDP	138.194.216	138.194.216	66.751.257	343.139.689
GALP	0	15.585.405	0	15.585.405
IPE	4.565.949	6.392.328	6.226.992	17.185.269
REN	0	0	3.797.099	3.797.099
PETROGAL	33.422.264	0	0	33.422.264
Companhia das Lezírias	31.927	981.839	745.085	1.758.851
ANA	0	13.549.308	6.683.936	20.233.244
INCM	0	4.433.066	0	4.433.066
CGD	144.027.893	121.974.791	199.005.396	465.008.080
<b>EPE:</b>	<b>0</b>	<b>298.590</b>	<b>4.106.364</b>	<b>4.404.954</b>
NAV <sup>149</sup>	0	298.590	4.106.364	4.404.954
<b>total</b>	<b>357.061.603</b>	<b>307.745.439</b>	<b>287.316.170</b>	<b>952.123.212</b>

Fonte: PCGE (99 a 01); DGT

<sup>148</sup> A este propósito, atente-se à pág. VII.21 do PCGE 2001 "(...)Também foram recebidos dividendos da PARPÚBLICA, no valor de 12,5 milhões de contos (€ 62.548.914). No entanto, como estes rendimentos tiveram origens em resultados da alienação de participações sociais sujeitas ao regime da Lei 11/90, de 5 de Abril (5.ª fase de reprivatização da Portugal Telecom), a receita foi contabilizada como receita da alienação de partes sociais de empresas e transferida, para o FRDP, nos mesmos termos em que o foram as das privatizações realizadas pelo Estado".

<sup>149</sup> Segundo a empresa, os valores pagos ao Estado referentes ao exercício de 1999 ascenderam a 3.563.924 € (714.503 contos), do exercício de 2000 a 4.106.364 € (823.251 contos) e do exercício de 2001 a 2.060.842 € (413.162 contos).



## Tribunal de Contas

O decréscimo, no triénio, foi motivado quer pela saída, em 2000, no âmbito das alienações e privatizações, de empresas lucrativas do SEE como a BRISA, a CIMPOR, a TABAQUEIRA, quer pela redução da posição accionista do Estado na EDP, quer, ainda, pela passagem de algumas empresas para a PARPÚBLICA e GALP (Petrogal), o que ocasionou que, no ano de 2001, o montante dos dividendos das participadas minoritárias tenha sido inferior ao das maioritárias.

Face aos valores de 2001, verificou-se que as empresas lucrativas, detidas directamente pelo Estado, se resumiam ao IPE, à REN, à Companhia das Lezírias, à ANA, à CGD e à NAV.

No período considerado, o Estado accionista e detentor do capital recebeu das suas empresas, sob a forma de dividendos e lucros, o montante de 952 milhões de Euros (190,8 M contos), valor acentuadamente inferior ao do seu apoio financeiro, em dotações de capital, assunção de passivos e regularização de responsabilidades, no mesmo período, o qual ascendeu a 3.328 M€ (667 M Contos).

### 7.6 A Afectação das Receitas Das Reprivatizações

A Lei n.º 11/90, de 5 de Abril, a Lei Quadro das Privatizações, consagra no seu art.º 16.º o destino a dar às receitas geradas pela reprivatização de empresas nacionalizadas após 25 de Abril de 1974, estabelecendo que as mesmas serão exclusivamente utilizadas para:

- Amortização da Dívida Pública;
- Amortização da dívida do Sector Empresarial do Estado;
- Serviço da Dívida resultante das nacionalizações;
- Novas aplicações de capital no sector produtivo

Refere, ainda, no n.º 1 do artigo 18.º, que o “produto das receitas das reprivatizações, bem como a sua aplicação terão expressão na lei do Orçamento de cada ano”.

Por sua vez, o art.º 9.º do Decreto-Lei n.º 209/2000, de 2 de Setembro, diploma que aprovou os estatutos da Parpública (ex-Partest) veio consignar a obrigatoriedade de entrega ao Estado das receitas das reprivatizações de participações sociais nacionalizadas<sup>150</sup>, ou, ainda, a sua afectação à empresa com destino a uma das finalidades legais: amortização da dívida de empresas participadas ou novas aplicações de capital no sector produtivo. O mesmo artigo definiu, ainda, que a opção a tomar, em cada caso, será objecto de despacho do Ministro das Finanças, que concretizará a afectação das receitas, nos termos da Lei. Ou seja, 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, “em função do que foi considerado mais benéfico para o interesse público na conjuntura orçamental vigente” (conforme a PARPÚBLICA, em sede de contraditório, fez questão de sublinhar).

Segundo o texto do artigo 9.º do Dec. Lei n.º 209/2000<sup>151</sup>, existem duas opções em matéria de titularidade do produto das receitas das reprivatizações, isto é, ou são transferidas para o Estado ou permanecem na posse da holding PARPÚBLICA, cabendo ao Ministro das Finanças

<sup>150</sup> A PARPÚBLICA sucedeu à Partest, empresa que esteve envolvida em processos de reprivatização. Tais operações foram então criticadas pelo Tribunal, por desviarem as receitas obtidas das finalidades constitucionalmente previstas e conduzirem à contabilização de receitas de capital como receitas correntes (os resultados das reprivatizações realizadas pela PARTEST eram entregues ao Estado sob a forma de dividendos que são de receitas correntes), com os correspondentes impactos na diminuição do deficit público. Para ultrapassar a questão dos dividendos, foi então publicada a Lei n.º 19/99, de 15 de Abril, que adicionou um n.º 2 ao artigo 8.º do D.L. n.º 452/91, o qual veio estabelecer que os resultados da então PARTEST, quando distribuídos ao Estado, só podiam ser afectos às finalidades previstas, as quais não são mais do que as enunciadas no art.º 16.º da LEI 11/90, isto é, proibir a aplicação em dividendos das receitas de alienação das participações sociais nacionalizadas, em fins distintos dos legalmente fixados. Por seu turno, o D.L. n.º 209/2000, de 2 de Setembro que revogou o já mencionado D.L. n.º 452/91, veio transformar a PARTEST na PARPÚBLICA e aprovar os estatutos desta última, tendo o art.º 9.º daquele diploma, intitulado “Receitas das Reprivatizações”, substituído a solução expressa no n.º 2 da Lei n.º 19/99, cujo texto (art.º 9.º) não faz referência a resultados, mas sim a receitas, o que significa que o artigo 9.º veio repor o problema de interpretação que se colocava antes da entrada em vigor da Lei n.º 19/99. Enquanto que o D.L. n.º 452/91 com a alteração que lhe foi introduzida pela Lei 19/99, se ocupava expressamente dos resultados da PARTEST com origem em mais valias decorrentes das alienações a que se referia o então n.º 1 do seu art.º 8.º, o D.L. n.º 209/2000 é omissivo em matéria de resultados, antes se ocupando apenas das receitas obtidas com as referidas reprivatizações, quando efectuadas pela PARPÚBLICA, as quais devem ser entregues ao estado ou afectas pela PARPÚBLICA a uma das finalidades legais.

<sup>151</sup> Redacção do artigo 9.º n.º 1 “As receitas obtidas com as reprivatizações de participações sociais nacionalizadas após 25 de Abril de 1974 serão entregues ao Estado ou afectas pela PARPÚBLICA a uma das seguintes finalidades legais: a) Amortização da dívida de empresas participadas; b) Novas Aplicações de capital no sector produtivo”. O n.º 2 “A opção a tomar em cada caso será objecto de despacho do Ministro das Finanças, que concretizará a afectação das receitas, nos termos da lei”. O n.º 3 “O despacho referido no número anterior determinará ainda qual a compensação a atribuir à PARPÚBLICA, em valor ou bens equivalentes, pelo montante realizado com a reprivatização das participações sociais cujo produto seja entregue ao Estado”. O n.º 4 “As entregas ao Estado a que se refere o n.º 1, devem ocorrer até 30 dias após o despacho referido nos números anteriores”.



## Tribunal de Contas

definir através de despacho o modo como o valor das receitas deve entrar na esfera jurídica do Estado e a compensação a atribuir à Parpública pelo serviço prestado.

A segunda opção, “não entrega ao Estado”, 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 apelidar de “desorçamentação”<sup>152</sup>.

Quando estejam em causa outras finalidades legais, nomeadamente as das alíneas a) e c) do art.º 16.º da Lei 11/90, ou seja, da Dívida Pública ou o serviço da dívida resultante das nacionalizações e, bem assim, a amortização da dívida de empresas do sector público empresarial não participadas pela PARPÚBLICA, então a manutenção das receitas na titularidade da PARPÚBLICA já não é permitida.

Caso se verifique a primeira opção, “entrega ao Estado”, o despacho do Ministro das Finanças “tanto pode determinar a entrega ‘qua tale’ do montante líquido das receitas, quanto ordenar a transferência desse montante sob as vestes de dividendos”<sup>153</sup>.

Quando se verifique a entrega ‘qua tale’, a PARPÚBLICA recebe uma compensação, em dinheiro ou em bens diferentes de dinheiro, de valor equivalente ao da receita de reprivatização<sup>154</sup>. O produto desta receita será consignado ao FRDP e terá expressão orçamental.

Quando a entrega da receita de reprivatização se fizer “sob a forma de distribuição de dividendos,” não há lugar a compensação à Parpública. No entanto, o Estado pode afectar estes dividendos,

quer a receitas de reprivatização, quer a dividendos (puros), “*embora as consequências sejam diferentes*”. Se afectar a receitas de reprivatização, fará afluir verbas ao FRDP. Se afectar a dividendos (puros), estará a contabilizar uma receita corrente típica, que financiará indistintamente qualquer despesa orçamental.

Instada a pronunciar-se sobre o ponto do relatório ora em apreço, a PARPÚBLICA formulou uma extensa resposta, cujo teor se focaliza na actuação da empresa, no domínio das reprivatizações e, bem assim, na ênfase do cumprimento daquilo que a Lei estipula sobre a matéria, designadamente no diploma que operou a sua reestruturação (DL 209/2000, de 02/09).

A análise desenvolvida pelo Tribunal apenas se focalizou na perspectiva do vertido no art.º 9.º do DL n.º 209/2000, de 02/09, face às disposições contidas na Lei Quadro das Reprivatizações e na óptica das consequências ao nível das contas públicas. Assim sendo, com respeito pelo reconhecimento da forma jurídica que a PARPÚBLICA reveste, o Tribunal não pode deixar de ter presente, não obstante, que a mesma é uma empresa de capitais integralmente públicos, o que, por conseguinte, o levou a analisar as questões em causa na óptica dos princípios e regras públicos, seja de transparência, seja de plenitude e da verdade orçamentais.

A perspectiva do Tribunal não é, pois, como poderá decorrer da resposta da PARPÚBLICA, a de pretender pôr em causa a sua natureza jurídica privada, como sociedade anónima que é, o que lhe confere liberdade de actuação no domínio do seu objecto social, embora com respeito pelas determinações do accionista (Estado) e observância de princípios de legalidade e de transparência.

<sup>152</sup> O PCGE de 2001, na pág. VII.16, refere que “...a parte das receitas das reprivatizações que ficarem na titularidade” da PARPÚBLICA “e a sua posterior aplicação nos termos das alíneas a) e b) do n.º 1 do Art.º 9.º do DL n.º 209/00, nunca adquirirão qualquer tipo de expressão nos orçamentos e contas do Estado (...)” e, em nota de rodapé, “nem mesmo, ... em termos de contas nacionais (SEC/95), as quais, embora com âmbito mais lato do que a CGE se circunscrevem ao sector público administrativo, não abrangendo o sector público empresarial”.

<sup>153</sup> Segundo nota da DGT de 08/08/02, cujo conteúdo teve como suporte conclusões extraídas de um Parecer do Professor Doutor Sêrvulo Correia.

<sup>154</sup> Segundo o Despacho n.º 1405-B/2001-SETF, 3/10/01, o Estado através da DGT transferiu para a Parpública a totalidade das acções representativas da Portucel, pelo valor equivalente a 376.874.058 € (75.556.465 contos) a título de compensação (pagamento em espécie) pela entrega da Parpública ao Estado de igual montante da receita obtida com a alienação da 4.ª fase da reprivatização da Cimpor. De acordo com Despacho n.º 120/2002 – SETF, 4/02), o Estado em 2002 transferiu para a Parpública 25% das acções da REN, pelo valor global de 199.983.000 € a título de compensação pela entrega da Parpública ao Estado de parte da receita obtida com a reprivatização da 5.ª Fase da PT.



## Tribunal de Contas

Deste modo, as reprivatizações realizadas em 2001 e 2002, designadamente, a 5.ª Fase da PT e a 4.ª Fase da Cimpor, permitiram à Parpública entregar à DGT, de acordo com o artigo 9.º, **apenas parte do produto destas reprivatizações**, isto é, da 5.ª fase da PT, que originou uma receita líquida de 953.872.575 euros e da 4.ª fase da Cimpor, que perpez uma receita líquida de 410.107.019 euros, foram entregues à DGT, respectivamente, 67.800.000 euros e 376.874.059 euros<sup>155</sup>. Parte do remanescente<sup>156</sup> foi utilizado em novas aplicações de capital no sector produtivo, nomeadamente na aquisição de participações, a maior parte à DGT<sup>157</sup>, aliás, e, ainda, em aumentos de capital de empresas participadas.

Também os dividendos distribuídos ao accionista Estado referentes ao exercício de 2001 da Parpública, cujo montante ascendeu a 138.210.000 € entraram na esfera jurídica do Estado da seguinte forma: 132.386.459 €<sup>158</sup> foram encaminhados para o FRDP e 5.823.541 € como dividendo puro. À luz do artigo 9.º do Dec. Lei n.º 209/2000, o Estado ao escolher o destino a dar aos dividendos da PARPÚBLICA, fê-lo por o “*consoante o que considerar mais benéfico para o interesse público na actual conjuntura orçamental*”<sup>159</sup>.

Face ao exposto, o artigo 9.º do DL n.º 209/2000, 2/09, diploma que aprovou os estatutos da PARPÚBLICA, além das dissonâncias que apresenta com a Lei-Quadro 11/90, de 5 de Abril, introduziu um novo mecanismo para fazer chegar ao Estado o encaixe proveniente das receitas de reprivatizações, que se revela pouco transparente.

Ainda no âmbito da afectação das receitas de reprivatizações, verificou-se que a modalidade apelidada de “*Novas aplicações de capital no sector produtivo*” suscitava dúvidas, em virtude da sua possível correspondência, como disposto na Lei n.º 84/88, segundo uma sua interpretação constante de estudo do Ministério das Finanças, de 1999<sup>160</sup>, e, ainda, da análise do tipo de movimentos ocorridos no Fundo de Regularização da Dívida Pública, ao abrigo das aplicações do sector produtivo, designadamente, aumentos de capital (o qual inclui nesta rubrica os montantes despendidos na realização de capital nas novas empresas).

<sup>155</sup> A contrapartida em espécie foi a transferência de acções representativas da Portucel, SGPS pelo valor equivalente a 376.874.058 €

<sup>156</sup> Sancionado por Despacho do Ministro das Finanças.

<sup>157</sup> Segundo a DSUE, de 8.02.02, a PARPÚBLICA adquiriu à DGT a TAP, SA pelo valor de 5 M€ com receita da reprivatização da 5.ª fase da PT. Também adquiriu 5% da REN pelo valor de 40.001.600 € 10% da SN Longos, por 17.727.277 € aquisição de 49% do Autódromo F. P. Silva, SA. à Autodril/CGD por 17.458.000 e ainda um aumento de capital no IPE no montante de 64.381.974 €

<sup>158</sup> Este valor resulta de mais valias na alienação de títulos, não sendo compatível com o SEC 95 o seu registo como receita do Estado.

<sup>159</sup> Segundo uma Nota da DGT de 8.08.2002, pag 3, cujo conteúdo teve como suporte conclusões extraídas de um Parecer do Professor Doutor Sérulo Correia.

<sup>160</sup> pág. 11 do Livro Privatizações e Regulação. “*Repare-se que não se exclui que as receitas possam ser aplicadas em benefício das próprias sociedades das empresas a privatizar, desde que se trate, evidentemente, de aplicações de capital. Assim, por exemplo, enquadra-se plenamente na previsão legal quanto ao destino das receitas, a sua aplicação no aumento de capital das próprias sociedades ou na constituição de reservas ou fundos especiais.*”



## Tribunal de Contas

Atente-se, para melhor visualização do que acaba de ser referido, no quadro seguinte:

Art.º 7.º da Lei 84/88	Art.º16 Lei 11/90	Art.º 9.º do D.L n.º 209/2000 (Parpública)
As receitas do Estado provenientes das alienações referidas na presente lei são afectadas:	As receitas do Estado provenientes das reprivatizações serão exclusivamente utilizadas, separada ou conjuntamente, para:	As receitas obtidas com as reprivatizações de participações sociais nacionalizadas após 25 de Abril de 1974 <b>serão entregues ao Estado ou afectas pela Parpública a uma das seguintes finalidades legais:</b>
Amortização da dívida do sector empresarial do Estado;	Amortização da dívida Pública;	Amortização da dívida de empresas participadas;
À cobertura do serviço da dívida emergente das nacionalizações e expropriações anteriores à entrada em vigor da Constituição de 1976	À amortização antecipada de dívida pública;	
À correcção dos desequilíbrios financeiros do sector empresarial do Estado, mediante o <b>reforço dos capitais estatutários ou sociais</b> , mediante a liquidação ou assunção de dívidas de empresas públicas e de Sociedades Anónimas de maioria de capitais públicos	<b>Novas aplicações de capital no sector produtivo</b>	<b>Novas aplicações no sector produtivo.</b>

De facto, ao abrigo de “Novas aplicações de capital no sector produtivo”, o Estado despendeu entre 1999 e 2001 cerca de 172,9 milhões de euros, de receitas de reprivatizações, ou seja 7,2% do total de receitas obtidas, para a realização do capital social de 20 sociedades anónimas<sup>161</sup>, algumas das quais sem que tivesse sido demonstrada a sua viabilidade económica e financeira, e, outras, sem que tivessem sido cumpridos os requisitos do CSC (RAVE), e outras, finalmente, como meio de canalizar apoios do Estado, para as suas participadas, como foi o caso da Portugal Global, na qual o Estado despendeu 126 milhões de euros (25 milhões de contos) na realização em numerário do capital social.

Unid: milhares €

Sector de Actividade	número empresas	valor
Gestão de Eventos	1	14.964
Gestão Inf./Proj.	2	1.600
Requalificação urbana	16	29.963
Gestão de Part. Sociais	1	126.411
<b>total</b>	<b>20</b>	<b>172.938</b>

Fonte: FRDP; análise da equipa de auditoria

<sup>161</sup> Segundo o mapa da DGT, a realização do capital social dos hospitais transformados em sociedades anónimas, em 2002, tem estado a ser feita com verbas do orçamento de Estado e não com verbas do FRDP.





## Tribunal de Contas

### 7.6.1 Produto e Aplicação<sup>162</sup> das Receitas de Privatizações

Entre 1999 e 2001 entraram nos cofres do Estado 4.331 milhões de euros, dos quais 4.207 milhões de euros (843.4 milhões de contos) oriundos de privatizações do SEE. Neste mesmo período, saiu do FRDP o montante de 4.136 milhões de euros, dos quais 2.408 milhões (58%) para aplicação no SEE e 1.598 milhões (38%) canalizados para amortização da dívida, tal como se apresenta:

Unid. €				
Receitas (*)	1999	2000	2001	tot (99 a 01)
<b>Produto Privatizações SEE</b>	<b>1.479.532.107</b>	<b>2.312.917.964</b>	<b>414.598.372</b>	<b>4.207.048.443</b>
Juros de Empréstimos concedidos	791.327	2.843.101	2.698.155	6.332.583
Juros de Aplicações Financeiras	4.776.963	9.025.235	12.194.427	25.996.626
Reembolso de aplicações financeiras	84.795.643	0	0	84.795.643
Reembolso de empréstimos concedidos	2.244.591	2.493.989	2.493.989	7.232.570
Outras Receitas	0	89	0	89
total	1.572.140.630	2.327.280.378	431.984.944	4.331.405.952
Despesas	1999	2000	2001	tot (99 a 01)
<b>Aplicação no SEE</b>	<b>430.347.924</b>	<b>1.382.010.261</b>	<b>596.124.931</b>	<b>2.408.483.116</b>
Anulação da dívida	42.922.096	496.410	822.295	44.240.801
<b>Amortização da dívida</b>	<b>584.051.275</b>	<b>734.762.298</b>	<b>279.719.724</b>	<b>1.598.533.297</b>
Despesas com privatizações	53.444	114.191	0	167.635
Aplicações Financeiras	84.795.643	0	0	84.795.643
Outras Despesas <sup>163</sup>	0	0	28.930	28.930
total	1.142.170.381	2.117.383.160	876.695.881	4.136.249.422

Fonte: FRDP (\*) não inclui o saldo transitado do ano anterior, análise da equipa de auditoria

<sup>162</sup> De acordo com a legislação em vigor (Dec. Lei n.º 236/93, de 3 de Julho e a RCM n.º 55/93, de 22 de Julho) o valor das aplicações efectuadas pelo FRDP na amortização da dívida pública do SEE e em novas aplicações de capital no sector produtivo (alíneas b) e d) do art.º 16.º da Lei n.º 11/90), encontram-se sujeitas ao (limite máximo de 60%) das receitas obtidas.

<sup>163</sup> Na pág. VII.60 do PCGE de 2001, refere-se que o "valor de 5,8 milhares de contos (€28.930)..." respeita a "...encargos relativos à verificação externa das contas de gerência de 1996 e 1997 daquele Fundo. A aplicação de receitas de alienações de partes sociais de empresas, nacionalizadas após 25 de Abril de 1974, na realização de despesas deste tipo tem sido questionada pelo Tribunal, por não ser conforme com a CRP. Porém, como o FRDP obtém receitas de outra natureza e não as diferencia na sua contabilidade, não é possível emitir opinião sobre esta aplicação."



## Tribunal de Contas

Para o efeito, vejam-se os quadros seguintes.

<b>Entradas (1999)</b>	<b>FRDP</b>		<b>(1999) Saídas</b>
<b>Produto Privatizações SEE</b>	<b>94,1%</b>	<b>37,7%</b>	<b>Aplicação no SEE</b>
Juros de empréstimos concedidos	0,1%	3,8%	Anulação da dívida
Juros de aplicações financeiras	0,3%	<b>51,1%</b>	<b>Amortização da dívida</b>
Reembolso de aplicações financeiras	5,4%	0,0%	Despesas com privatizações
Reembolso de empréstimos concedidos	0,1%	7,4%	Aplicações financeiras
Outras Receitas	0,0%	0,0%	Outras Despesas

<b>Entradas (2000)</b>	<b>FRDP</b>		<b>(2000) Saídas</b>
<b>Produto Privatizações SEE</b>	<b>99,4%</b>	<b>65,3%</b>	<b>Aplicação no SEE</b>
Juros de empréstimos concedidos	0,1%	0,0%	Anulação da dívida
Juros de aplicações financeiras	0,4%	<b>34,7%</b>	<b>Amortização da dívida</b>
Reembolso de aplicações financeiras	0,0%	0,0%	Despesas com privatizações
Reembolso de empréstimos concedidos	0,1%	0,0%	Aplicações financeiras
Outras Receitas	0,0%	0,0%	Outras Despesas

<b>Entradas (2001)</b>	<b>FRDP</b>		<b>(2001) Saídas</b>
<b>Produto Privatizações SEE</b>	<b>96,0%</b>	<b>68,0%</b>	<b>Aplicação no SEE</b>
Juros de empréstimos concedidos	0,6%	0,1%	Anulação da dívida
Juros de aplicações financeiras	2,8%	<b>31,9%</b>	<b>Amortização da dívida</b>
Reembolso de aplicações financeiras	0,0%	0,0%	Despesas com privatizações
Reembolso de empréstimos concedidos	0,6%	0,0%	Aplicações financeiras
Outras Receitas	0,0%	0,0%	Outras Despesas

(\*) não inclui o saldo transitado do ano anterior

Ao longo do triénio, o sentido da afectação de receitas sofre uma inflexão. Com efeito, em 1999, cerca de 39,5% destas verbas destinou-se à redução da dívida pública e, 29% a aplicações no SEE, enquanto que, nos dois anos subsequentes (2000 e 2001), 60% e 144% das verbas foram canalizadas para aplicações no SEE e 32% e 67,5% na amortização da dívida pública, respectivamente.



## Tribunal de Contas

	1999	2000	2001
Saldo transitado (€)	112.018.964	541.989.216	751.886.433
Produto Privatizações SEE (€)	1.479.532.107	2.312.917.964	414.598.372
Aplicação no SEE (%)	29,1%	<b>59,8%</b>	<b>143,8%</b>
Amortização da dívida (%)	<b>39,5%</b>	31,8%	67,5%

Fonte: FRDP, análise da equipa de auditoria

Acresce, ainda, que, no ano de 2001, o valor afecto a novas aplicações de capital no sector produtivo ascendeu a 596 milhões de euros (119, 5 milhões de contos), ultrapassando o das receitas arrecadadas nesse mesmo ano, que se situaram em 414,6 milhões de euros (83,1 milhões de contos), o que violou a Resolução do Conselho de Ministros n.º 55 de 1993, segundo a qual “*as receitas das operações de reprivatização serão aplicadas nas finalidades previstas no artigo 16.º da Lei n.º 11/90, de 5 de Abril, não podendo as aplicações previstas nas alíneas b) e d) ultrapassar 60% do valor global das receitas realizado anualmente*”.

**A evolução registada nos dois últimos anos demonstrou com clareza os elevados apoios financeiros do Estado, através de aumentos de capital, para acorrer a situações de saneamento financeiro das empresas prestadoras de serviço público de transporte, motivadas pela insuficiência da comparticipação do Estado no financiamento daquele serviço público.**

Aliás, estes aumentos de capital<sup>164</sup> mais não têm funcionado do que como instrumentos para a compensação dos prejuízos destas empresas e servido para adiar, sucessivamente, a contratualização do serviço público respectivo, bem como da gestão.

Ao longo do triénio, observou-se que a aplicação das verbas provenientes das reprivatizações se destinou, crescentemente, a aplicações no SEE, com a conseqüente redução dos valores afectos à amortização de dívida. Assim, se em 1999, cerca de 430 milhões de euros (86,0 milhões de contos) foi utilizado em aplicações no SEE e 584 milhões de euros (117 milhões de contos) na amortização de dívida, já em 2001, apenas 279 milhões de euros (56 milhões de contos) foram para a dívida e 596 milhões de euros (119,5 milhões de contos) para o SEE.

A desagregação das receitas das privatizações do SEE, por sector de actividade, no que respeita à sua origem e destino (aumentos, realização de capital e aquisição de acções), demonstra que o produto obtido com as privatizações teve origem essencialmente no sector da energia (52%) e das comunicações (24%), tendo, em contrapartida, a aplicação das receitas no SEE sido destinadas ao sector dos transportes (35%), à gestão de eventos, à requalificação urbana e Infraestruturas/Proj (23%), à energia (20%) e à gestão de participações sociais (9%).

<sup>164</sup> A avaliar pelas palavras inseridas no despacho n.º 2919/99-SETF, 30.12.99, quando reconhece que “...Na sequência da análise das necessidades de capital identificadas no âmbito do sector empresarial do Estado, as quais ultrapassam várias vezes as disponibilidades financeiras do Estado, quer presentes, quer futuras...”



## Tribunal de Contas

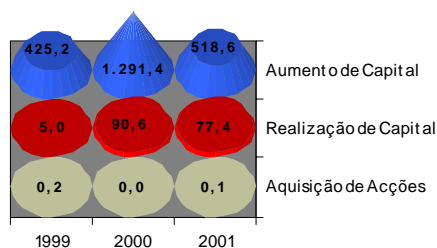
Unid: €

Sector de Actividade	tot entradas (99a2001)	tot saídas (99a2001)
Comunicação social	0	9.975.958
Gestão de Eventos	0	269.782.415
Requalificação Urbana	0	29.963.010
Gestão de Infraestruturas/Proj.	0	305.131.040
Agricultura e Pescas	473.158	0
Seguros	44.293	0
comunicações	991.163.559	59.331.015
Industria	488.635.629	9.889.596
Transportes	485.405.515	799.194.042
Financeiro	2.312.823	40.001.600
Energia	2.173.216.768	486.823.622
Gestão de Participações Sociais	<sup>165</sup> 62.548.914	217.192.506
Outros sectores	3.270.678	181.198.312
tot	4.207.071.336	2.408.483.116

Fonte: FRDP, análise da equipa de auditoria

Atendendo às restrições económicas existentes ao nível do OE e à degradação financeira de algumas empresas do SEE, torna-se questionável a aplicação de fundos públicos no “sector produtivo”, com fundamento na necessidade de criar sociedades anónimas, para a gestão de eventos e a requalificação urbana e a gestão de participações sociais (Portugal Global), para as quais foram canalizados, até 2001, recursos no montante de 172,9 milhões de euros (34,7 milhões de contos)<sup>166</sup>, para a realização do respectivo capital social, tal como se ilustra no seguinte gráfico:

Aplicações no SEE (99 a 01)



(valores em M€)

<sup>165</sup> Atente-se à pág. VII.21 do PCGE de 2001 “*Também, foram recebidos dividendos da PARPÚBLICA, no valor de 12,5 milhões de contos (€62.548.914). No entanto, como estes rendimentos tiveram origem em resultados da alienação de participações sociais sujeitas ao regime da Lei 11/90, de 5 de Abril, (5.ª fase de reprivatização da Portugal Telecom), a receita foi contabilizada como receita da alienação de partes sociais de empresas e transferida para o FRDP, nos mesmos termos em que o foram as das privatizações realizadas pelo Estado*”.

<sup>166</sup> Montante próximo daquele que o Estado está a pagar via assumpção de passivos devido à realização não imediata do aumento de capital dos CTT.



## 8 SITUAÇÃO ECONÓMICO FINANCEIRA DO SECTOR EMPRESARIAL DO ESTADO

### 8.1 Apreciação Geral

As observações que ora se apresentam constituem o resultado da análise realizada à informação económica e financeira solicitada pelo Tribunal a um conjunto de 48 empresas<sup>167</sup>, relativa ao triénio de 1999-2001. Todos os quadros resumo demonstrativos que a seguir se apresentam são da responsabilidade do Tribunal, com base nos elementos fornecidos pelas empresas.

Para o efeito, procedeu-se à elaboração de mapas síntese, cobrindo os anos de 1999, 2000 e 2001, relativamente aos quais se solicitou às empresas o seu preenchimento, com vista à obtenção de dados de natureza económico-financeira que, posteriormente, foram agregados e analisados numa perspectiva global e sectorial.

A informação remetida ao Tribunal, foi liminarmente considerada fiável, não se mostrando, por isso, auditada. Neste conjunto, incluem-se quatro Entidades Públicas Empresariais (EPE), cujo capital ascendia a 2.929 milhões de euros, 41 empresas detidas maioritariamente pela DGT e, três, sendo participações indirectas de 1.º nível<sup>168</sup>. Estas 44 participações representavam o montante global de 3.107 M€ e correspondiam a 17,78% das participações públicas, em 31.12.2001, distribuídas por nove sectores de actividade, isto tal como se pode visualizar no quadro seguinte:

Sector de Actividade	N.º Empresas
Transportes	7
Indústria	3
Gestão de Infra-estruturas	10
Gestão de Eventos	3
Requalificação Urbana	17
Comunicação Social	3
Comunicações	1
Outros sectores	1
Agricultura e Pescas	3
<b>Total</b>	<b>48</b>

Em termos genéricos, no triénio considerado, este conjunto de empresas apresentou como denominador comum uma situação económica e financeira desequilibrada, caracterizada pela acumulação de prejuízos e pelo consequente agravamento do endividamento para financiar a actividade e os investimentos.

Esta situação comum explica-se pela existência quer de empresas que desenvolvem a sua actividade num quadro económico deficitário, como é o caso das empresas promotoras de projectos, quer de empresas, cujas deficiências estruturais têm visto a sua solução sucessivamente adiada, como é caso das empresas do sector de transportes<sup>169</sup> e algumas do sector da comunicação social, quer, ainda, de empresas que foram objecto de saneamento e reestruturação, mas que, por insuficiência da comparticipação do Estado mediante indemnizações compensatórias (IC) e dotações de capital, regressaram a uma posição quase idêntica à que as afectava antes do respectivo saneamento<sup>170</sup>.

Em termos globais, a rendibilidade de exploração deste conjunto de empresas foi, em geral, negativa, tendo sido contabilizados resultados líquidos negativos, no exercício de 2001, no valor de 1.072 milhões de euros, verificáveis em 39 de entre as 48 empresas analisadas.

<sup>167</sup> Não consideradas, neste conjunto, do sector financeiro, as SGPS, a HCB, a Setúbal Polis e as que se encontravam em processo de liquidação e extinção.

<sup>168</sup> A RTP, a LUSA e a RDP.

<sup>169</sup> Este cenário tenderá a agravar-se para as empresas dos transportes públicos urbanos, com a abertura do mercado em 2004, o qual irá alterar substancialmente a envolvente do negócio e poderá constituir uma ameaça à sobrevivência das actuais operadoras.

<sup>170</sup> Desde 1999, por diversas vezes que a DGT alertou para o perigo de, no caso dos STCP, sem um esforço financeiro significativo do accionista Estado, por via de IC e de dotações de capital adequados, a empresa poder rapidamente regressar a uma posição de onde havia saído em 1994, data em que fora devidamente saneada e reestruturada - Inf. N.º 121/2000, 4.02 da DGT.



## Tribunal de Contas

Em consequência, este grupo de empresas denunciava um quadro negativo, ao nível da estrutura de capitais próprios, reflexo dos prejuízos sucessivamente acumulados, que acabaram por consumir as dotações de capital realizadas. Note-se que o reforço de capitais próprios<sup>171</sup> pelo accionista e, bem assim, pela tutela nestas empresas ascendeu, em 2001, a 479,5 milhões de euros, situando-se em 804,3 milhões de euros em 2000 e 323 milhões de euros em 1999.

Aliás, a insuficiência dos capitais próprios é notória nos indicadores de solvabilidade e de autonomia financeira, dado o seu baixo grau de cobertura do activo, revelando tendência decrescente ao longo do triénio. O seu comportamento desfavorável reflecte uma diminuição da capacidade das empresas para solver os compromissos. Com efeito, em 2001, a cobertura do capital alheio pelo capital próprio situava-se em 24%, o que configurava uma estrutura de capitais desequilibrada, sobretudo quando conjugada com a incapacidade de gerar os recursos necessários para a solvência tempestiva dos encargos assumidos com terceiros.

INDICADORES DE ESTRUTURA FINANCEIRA			
	1999	2000	2001
<b>Autonomia Financeira</b> (capitais próprios/Activo Total)	0,29	0,24	0,19
<b>Solvabilidade</b> (capitais próprios/Passivo Total)	0,40	0,31	0,24
<b>Endividamento</b> (Passivo Total/Activo Total)	0,71	0,76	0,81
Passivo de M/L Prazo/capitais próprios	1,37	1,77	4,13

Fonte: Inf. Empresas; análise da equipa de auditoria

O endividamento, em 2001, cifrou-se em 14.722 milhões de euros, mais de 11,7% e 24% do que o valor apresentado em 2000 e 1999, situação que evidenciava um agravamento da estrutura financeira, face à manutenção do volume global dos capitais próprios, os quais passaram de 4.760 milhões de euros, em 1999, e 4.151 milhões de euros, em 2000, para 3.564 milhões de euros em 2001.

<sup>171</sup> Se se incluírem as sociedades constituídas no âmbito do Programa Polis, aqueles valores elevam-se a 506,7 M€ em 2001 e 806,9 em 2000.

Como reflexo do endividamento excessivo, os encargos financeiros aumentaram para níveis que vieram situar o seu valor, em 2001, em cerca de 485 milhões de euros, os quais absorveram cerca de 15,6% do volume de negócios, como o mostra o quadro seguinte.

	1999	2000	2001
Custos Financeiros	291.675.083	459.535.894	485.663.892
Volume de negócios	2.768.682.322	3.161.034.915	3.108.087.412
Custos Financ./V. negócios (%)	10,5%	14,5%	15,6%

Fonte: Inf. Empresas; análise da equipa de auditoria

Os sectores dos transportes e da comunicação social foram os que apresentaram maiores deficiências em termos de estrutura de financiamento, contribuindo decisivamente para os custos financeiros apresentados.

O conjunto das 48 empresas representou, em 2001, emprego para 56.618 trabalhadores, relativamente aos quais foram suportados encargos globais de 1.853 milhões de euros e um custo unitário de cerca de 32,7 milhares de euros /ano/trabalhador, como se extrai do quadro seguinte.

N.º Trabalhadores	1999	2000	2001
Efectivos	56.316	54.572	52.535
Contratados a prazo	4.738	4.781	4.083
<b>subtotal</b>	<b>61.054</b>	<b>59.353</b>	<b>56.618</b>
Outras colaborações	884	763	549
<b>Total Geral</b>	<b>61.938</b>	<b>60.116</b>	<b>57.167</b>
Produtividade (VAB/N.º trab)	18.719	20.353	22.338
Custos com Pessoal/N.º trab.	27.435	30.497	32.739

Fonte: Inf. Empresas; análise da equipa de auditoria

Os dados do quadro infra demonstram algum esforço de recuperação dos níveis de produtividade, situando-se o seu valor em 22,3 milhares de euros (aumento de 9,75% e 19,3% face a 2000 e 1999), motivado pela redução do número de trabalhadores e cujo efeito se traduziu na diminuição do peso dos encargos com pessoal na formação do valor acrescentado bruto.





## Tribunal de Contas

Unid: €

	1999	2000	2001
Custos com pessoal	1.674.986.271	1.810.060.829	1.853.622.274
VAB <sup>172</sup>	1.142.839.980	1.208.028.802	1.264.708.433
custos pessoal/VAB	1,47	1,50	1,47

Fonte: Inf. Empresas; análise da equipa de auditoria

Todavia, os custos com pessoal excederam o VAB no período em apreço, o que indicia ausência de medidas de reestruturação das condições de exploração da maior parte das empresas e algum sobredimensionamento dos recursos humanos. Todos os sectores contribuíram para esta ocorrência, à excepção da gestão de eventos e da gestão de infra-estrutura/Proj., não obstante este último ter consumido uma parcela significativa do VAB, cerca de 0,8. Também se verificou existir sectores com VAB negativo, como sucede com a comunicação social, influenciada pela RTP, e o sector de requalificação urbana.

**A sobrevivência da maior parte destas empresas acabou por ser viabilizada através da injeção de fundos públicos repartida por IC e subsídios, assumpção de passivos e regularização de responsabilidades, dotações de capital e subsídios ao investimento, os quais totalizaram, no período de 99 a 2001, cerca de 3.199 milhões de euros, e se revelaram insuficientes para equilibrar a situação patrimonial das empresas<sup>173</sup>.**

Seguidamente, proceder-se-á a uma análise mais detalhada do conjunto das empresas escolhidas.

### 8.1.1 A Situação Financeira

Quanto à sua estrutura financeira, o conjunto de empresas sob apreciação apresentava a configuração que se ilustra no quadro abaixo:

Unid: €

	1999	%
Activo	16.637.354.003	
Capitais Próprios	4.760.137.121	28,6
Passivo total	11.877.216.882	71,4

	2000	%
Activo	17.337.708.435	
Capitais Próprios	4.151.105.924	23,9
Passivo total	13.186.602.511	76,1

	2001	%
Activo	18.287.016.309	
Capitais Próprios	3.564.250.422	19,5
Passivo total	14.722.765.887	80,5

Fonte: Inf. Empresas; análise da equipa de auditoria

Em 2001, o valor dos activos situava-se em 18.287 milhões de euros, tendo registado crescimentos, face a 2000 e 1999, respectivamente de 5,5% e de 9,9%, contribuindo essencialmente para tal os activos das empresas do sector da requalificação urbana que iniciaram a sua actividade em 2000. Não obstante o valor dos activos ter registado uma evolução positiva, a variação anual do passivo acusou um crescimento constante e superior, tendo-se reduzido, em consequência, a taxa de cobertura do passivo pelo activo.

Por sua vez, em 2001, o capital próprio ascendia a 3.564 milhões de euros, registando-se decréscimos anuais de 12,8 e 14%, respectivamente, em 2000 e 2001, o que implicou uma redução sucessiva da taxa de cobertura do passivo, e, portanto, uma crescente dependência do capital alheio em detrimento dos fundos próprios na estrutura de financiamento das empresas.

<sup>172</sup> Os sectores da requalificação urbana e da comunicação social apresentam VAB negativo, sendo, no caso deste último, influenciado pela RTP.

<sup>173</sup> Tratam-se de apoios elevados quando estabelecido o seu confronto com o exíguo montante de dividendos e remuneração dos capitais investidos, no mesmo período, o qual ascendeu a 29,9 M€, resultante de duas empresas, a ANA, SA e a NAV, EPE.



## Tribunal de Contas

Saliente-se que neste conjunto de empresas foram contabilizadas, em 2001, dotações de capital<sup>174</sup> no montante de 479,5 milhões de euros, com decréscimo de 40% em relação a 2000 e acréscimo de 48% em relação a 1999.

Em termos sectoriais, destacam-se os valores negativos dos rácios de estrutura financeira, seja no caso dos transportes, seja em outros sectores (Gestnave) e, em particular, no sector da comunicação social, situação que não se alterou nos três anos em apreço. Tal facto ficou a dever-se à degradação dos capitais próprios que, atingindo valores negativos, não evidenciou sinais de recuperação naquele triénio. Para o efeito atente-se ao quadro seguinte.

INDICADORES	Agric. Pescas	Com.	Com. Soc.	Gest. Eventos	Reeq. Urbana	Gest. Infra-Est	Indústria	Outros Sectores	Transp.
<b>1999</b>									
Autonomia Financeira	0,49	0,21	-0,56	0,05	-	0,60	0,50	-0,42	0,17
Solvabilidade	0,96	0,27	-0,36	0,05	-	1,49	1,01	-0,30	0,20
Passivo M/LP/Capitais Próprios	0,25	2,29	-1,25	6,30	-	0,37	0,11	-0,62	3,17
<b>2000</b>									
Autonomia Financeira	0,45	0,19	-0,84	0,05	1,00	0,55	0,49	-1,76	0,09
Solvabilidade	0,81	0,24	-0,46	0,05	448,91	1,20	0,96	-0,64	0,10
Passivo M/LP/Capitais Próprios	0,13	0,45	0,98 (ver)	0,38	0,00	0,25	0,09	0,45	0,57
<b>2001</b>									
Autonomia Financeira	0,37	0,19	-1,18	0,06	0,86	0,51	0,38	-3,30	-0,01
Solvabilidade	0,58	0,24	-0,54	0,07	6,13	1,02	0,61	-0,77	-0,01
Passivo M/LP/capitais próprios	0,44	2,10	-0,78	0,00	0,02	0,64	0,58	-0,17	-78,65

Fonte: Inf. Empresas; análise da equipa de auditoria

<sup>174</sup> Se se incluir as sociedades constituídas ao abrigo do Programa Polis, o valor em 2001 ascenderá a 506,7 M€ com decréscimo de 37% em relação a 2000 e acréscimo de 56% em relação a 1999.



## Tribunal de Contas

A evolução negativa que se observou pode ser, essencialmente, explicada pelos prejuízos acumulados que foram gradualmente degradando os capitais próprios, e pelos elevados níveis de endividamento, parte dos quais contraídos para suplantarem necessidades de tesouraria, consolidar passivo e financiar investimentos, o que demonstra que os apoios públicos se revelaram insuficientes para dotar as empresas com os meios indispensáveis às exigências da sua actividade e para fazer face aos investimentos, levando-as a recorrer sistematicamente ao endividamento, não sem que a eficiência de algumas se tenha traduzido por resultados líquidos negativos.

Com efeito, em 2001, das 48 empresas analisadas, seis (Carris, STCP, ENVC, RTP, Gestnave, SN-Siderurgia) apresentavam capitais próprios negativos e, outras seis (TAP, Transtejo, Parque Expo'98, Casa da Música, PEC e Docapesca), evidenciavam capitais insuficientes para os limites definidos nos termos do art.º 35.º do Código das Sociedades Comerciais. Também ao nível das Entidades Públicas Empresariais, a CP apresentava capitais próprios negativos evidenciando um estado de “falência técnica”<sup>175</sup>.

Trata-se de uma situação extremamente difícil para as empresas, que as coloca em sérias dificuldades para negociarem contratos de refinanciamento e que acaba por ser resolvida através da obtenção de garantias por parte do Estado. Por sua vez, a situação torna-se ainda mais grave, se se considerarem nos capitais próprios negativos destas empresas, os montantes não provisionados das responsabilidades com complementos de pensões<sup>176</sup>, o que vem sendo do conhecimento do Estado há vários anos.

<sup>175</sup> O que dificultava, segundo a empresa a “obtenção de financiamentos a preços competitivos, os quais são necessários ao refinanciamento da dívida, à cobertura de déficits de exploração, (muito marcados pela atribuição inadequada de indemnizações compensatórias)”.

<sup>176</sup> Cite-se, como exemplo, a opinião da IGF (Inf. N.º 328/CEP/2001, 13.03.01), segundo a qual a Carris não tem vindo a constituir provisões para fazer face às responsabilidades com complementos de pensões de reformas. Por cálculo actuarial à data de 31.12.00, essas responsabilidades encontravam-se avaliadas em 43.666 milhares de contos, e o capital próprio da empresa apresentava um valor negativo na ordem dos 15.589 milhares de contos, o qual passaria para o valor negativo de 59.255 milhares de contos, se fossem adicionadas as responsabilidades com complementos de reformas. Igual situação para a CP, em que o estudo actuarial reportado ao final de 1999, avaliava em cerca de 4.500 mil contos o montante de fundo de pensões a constituir. Por sua vez, o Centro Nacional de Protecção contra Riscos Profissionais (CNPCR) solicitava à CP a entrega de reservas matemáticas, cujo valor estava avaliado, à data de 01.01.2001, em 517.855 contos. O MLx encontrava-se na mesma situação, tal como refere a IGF (Inf. 1754/00, 2012.00) nos seguintes termos “os agravamentos com responsabilidades com pensões terá de ser controlado não só face à difícil situação económica e financeira em que a empresa se encontra bem como o arrastamento noutras empresas do sector”.

### 8.1.2 A Situação Económica

Os resultados líquidos do conjunto das 48 empresas, no triénio, foram sistematicamente negativos, registando um agravamento de cerca de 24% no final de 2001, não obstante a ligeira recuperação verificada no último ano. No entanto tal facto foi devido, sobretudo, à forte deterioração verificada nos resultados financeiros, que, no triénio, se agravaram em cerca de 78,5%!

Acresce, ainda, o efeito dos resultados operacionais (negativos), apesar de, em 2001, ter ocorrido uma diminuição significativa (-8,6%), que se traduziu numa recuperação de 6,2% no triénio.



## Tribunal de Contas

Unid: €

RESULTADOS	1999	2000	2001
Resultados Oper. antes de sub.	-821.042.523	-835.372.589	-778.879.495
Resultados Operacionais	-642.066.343	-658.776.423	-601.926.356
Resultados Financeiros	-246.304.894	-349.900.521	-439.745.853
Resultados Correntes	-908.704.406	-1.028.126.692	-1.060.584.251
Resultados Líquidos	-866.133.211	-1.001.207.169	-1.072.270.775

Fonte: Inf. Empresas; análise da equipa de auditoria

Os valores negativos dos resultados financeiros encontram-se associados ao desequilíbrio da estrutura de capitais, devido à predominância do endividamento em quase todos os sectores. As maiores dificuldades verificaram-se, no sector dos transportes, da comunicação social, da gestão de infra-estruturas e no industrial, que revelaram uma

exploração deficitária, assim como no sector da agricultura e pescas e outros sectores (Gestnave), embora em menor escala.

Atente-se, no quadro seguinte, no qual se evidenciam os resultados, por natureza, em função dos diferentes sectores de actividade.

Unid: €

RESULTADOS POR SECTORES									
1999	Agric. e Pescas	Com.	Com. Social	Gestão de Eventos	Reeq. Urbana	Gestão de Infra-Infr.	Indústria	Outros Sectores	Transportes
R.O.A.S	-6.103.631	7.513.488	-183.708.189	37.512.049	0	-47.490.415	-25.854.640	-38.702.139	-489.184.948
R.O	-6.103.631	7.640.777	-83.251.613	37.005.874	0	-27.146.291	-24.855.937	-37.114.864	-434.228.910
R.F	-1.632.689	4.123.419	-33.934.716	51.599.294	0	-23.453.334	-8.343.228	-2.606.974	-128.858.078
R.C	-7.736.321	11.764.196	-117.186.329	88.605.168	0	-70.932.840	-33.199.119	-39.721.838	-563.086.986
R.L	-5.489.541	18.637.237	-117.912.311	61.938.355	0	-73.850.665	-30.492.050	-38.878.639	-556.208.888
<b>2000</b>									
R.O.A.S	-6.615.059	9.952.523	-220.446.995	32.894.734	-829.656	-53.495.186	-44.625.934	-73.790.129	-478.416.888
R.O	-6.615.059	10.106.047	-132.836.027	36.019.498	-829.656	-33.288.037	-35.545.348	-72.712.766	423.075.075 <sup>177</sup>
R.F	-4.526.537	2.630.231	-40.751.913	51.179.880	14.349	-35.217.310	1.901.671	-2.369.867	-220.401.265
R.C	-11.141.596	12.736.278	-173.587.942	15.160.383	-17.230	-88.753.175	-33.643.676	-75.082.633	-643.476.335
R.L	-7.940.745	19.265.070	-170.099.709	10.677.035	-18.504	-87.818.630	-36.840.728	-75.172.060	-631.904.827
<b>2001</b>									
R.O.A.S	-5.296.508	-11.851.071	-291.833.020	16.265.797	-2.195.299	-45.203.825	-30.101.072	-38.049.960	-380.614.537
R.O	-5.296.508	-11.824.268	-206.078.951	28.406.360	-2.486.392	-26.125.118	-27.162.666	-36.378.967	-314.979.846
R.F	-6.450.625	1.600.120	-59.575.792	45.868.359	304.054	-66.599.092	-11.074.457	-1.509.578	-250.572.125
R.C	-11.747.132	-10.224.148	-265.656.744	17.461.999	-2.188.384	-111.628.200	-38.237.128	-37.888.544	-565.551.971
R.L	-9.295.960	2.813.400	-259.881.926	19.673.816	-1.855.752	-93.926.814	-39.458.789	-36.943.211	-614.047.907

<sup>177</sup> Segundo uma Carta da CP à DGT, de 29.01.2001, a CP considera o valor da taxa de utilização da infraestrutura em 2000 e 2001, de 5.162 e 5.119 milhares de contos, respectivamente, referindo que o valor proposto apresentado pelo INTF (entidade reguladora) para 2000 é de 14.590 mil contos, valor contestado pela CP, uma vez que a consideração deste valor nos custos operacionais da empresa implicava um agravamento nos resultados líquidos da empresa em cerca de 9.428 milhares de contos, e pelo mesmo valor os capitais próprios, que já são negativos.



## Tribunal de Contas

A evolução negativa dos resultados líquidos é essencialmente explicada pela degradação das condições de exploração da maior parte destas empresas. Por outro lado, nas empresas públicas, cuja criação visou a implementação e prossecução de investimentos e eventos, não se vislumbrava, da sua actividade, a geração de réditos e, conseqüentemente, a capacidade de serem lucrativas, do ponto de vista operacional.

Em termos sectoriais, verificou-se um agravamento em todos os sectores, com excepção do das comunicações (CTT), único com resultados líquidos positivos no triénio.

No tocante às 48 empresas objecto de análise, verificou-se, relativamente ao exercício de 2001, o seguinte:

- 39 apresentaram prejuízos<sup>178</sup> cuja soma ascendeu a 1.115 milhões de euros (CARRIS; CP; MLX, STCP; TRANSTEJO; TAP; Metro. Mondego, REFER; Portugal 2004; Rave; RTP, Lusa; Edia; GESTNAVE; ENVC; SIMAB; APS; APSS; Casa da Música; EDM; PEC; Docapesca; Siderurgia; (16 Polis) e, nove revelaram resultados líquidos positivos cujo valor totalizou a 43 milhões de euros (CTT; RDP; ANA; NAV; Parque Expo; Porto Aveiro; APDL; APL; Polis Guarda);
- 38 mostraram resultados operacionais negativos, de montante igual a 732 milhões de euros (Carris, CP, Metro Lx, Refer, STCP, Transtejo, RTP, Lusa, CTT, NAV, ENVC, SIMAB, GESTNAVE, Porto Aveiro, APS, APSS, APDL, PEC, Casa da Música, EDM, , Metro do Mondego, RAVE, Siderurgia, Docapesca, 14 Polis) e, 10, apresentaram resultados positivos, no valor de 130 milhões de euros (Parque Expo, TAP, EDIA, RDP, Ana, Portugal 2004, três Polis);
- 28 revelaram resultados financeiros negativos cuja soma ascendeu a 443 milhões de euros (Carris, RTP, RDP, Lusa, CP, MLx, STCP, Transtejo, TAP, REFER, Edia, Ana, APS, APSS, APL, EDM, PEC, Docapesca, Siderurgia, Portugal 2004, ENVC, SIMAB, Parque Expo, Gestenave, Casa da Música,

<sup>178</sup> Enquanto que nos anos anteriores essa relação foi de 24 para 10, em 2000, e de 23 para 6, em 1999. O acréscimo de empresas com prejuízos deve-se essencialmente à inclusão das polis, Potugal 2004 e RAVE.

3 polis) e, 20, mostraram resultados positivos, no valor 2,9 milhões de euros (CTT, NAV, Porto de Aveiro, APDL, Metro do Mondego, RAVE, 14 polis).

Das nove empresas que apresentaram prejuízos sistemáticos<sup>179</sup>, mesmo quando se considerou o impacto da atribuição de IC e de subsídios à exploração, duas encontravam-se no sector da comunicação social (RTP e LUSA<sup>180</sup>), uma no sector de gestão de infra-estruturas (REFER) e seis no sector dos transportes (Carris, CP, MLx, STCP, Transtejo, TAP<sup>181</sup>), espelhando, assim, a situação particular que caracteriza os sectores dos transportes, da comunicação social e da gestão de infra-estruturas.

De facto, a prestação de serviço público de natureza social, cuja comparticipação não corresponde aos custos efectivos, conduziu estas empresas a uma 'exploração deficitária crónica', consequência de uma notória insuficiência dos proveitos operacionais, quando comparados com uma estrutura de custos pesada, sobretudo em termos de custos com o pessoal<sup>182</sup>, o que condicionou a obtenção de resultados positivos de exploração. Sobre as deficientes condições de operacionalidade de algumas das empresas prestadoras de serviço público, na área dos transportes urbanos, a DGT pronunciou-se nos seguintes termos:

*(...) a STCP, tal como a CARRIS, não libertam meios operacionais<sup>183</sup> por falta de compensação adequada das obrigações de serviço público que lhe são impostas, sendo neste caso provavelmente menos sensível o impacto das naturais deficiências de gestão, em resultado da profunda reestruturação de que a STCP beneficiou (...).*

<sup>179</sup> Empresas com prejuízos nos 3 anos: Carris, CP, Mlx, STCP, Transtejo, TAP, Metro do Mondego, REFER, RTP, Edia, Gestnave, ENVC, SIMAB, APS, APSS, APL, Casa da Música, EDM, PEC, Docapesca e Siderurgia.

<sup>180</sup> Esta empresa apresentou prejuízos nos exercícios de 2000 e 2001.

<sup>181</sup> Segundo a IGF, a melhoria de resultados evidenciada em 2001 é devida em grande parte, a opções de natureza contabilística, cujo impacto favorável nas contas do exercício foi de 68 M€. Segundo um plano de reestruturação apresentado em 2001 à Comissão Europeia, o saneamento económico e financeiro da empresa será feito sem apoios financeiros do Estado.

<sup>182</sup> Esta natureza de custos continua a superar em muito, as receitas com a prestação de serviços, que apenas cobre, na maior parte das empresas, aproximadamente 50% destes custos.

<sup>183</sup> Negrito da equipa



## Tribunal de Contas

Em termos genéricos, o desempenho económico deste conjunto de empresas tem-se revelado negativo, o que impõe a tomada de medidas correctivas, com o objectivo de reduzir os prejuízos operacionais, bem como o crescimento descontrolado dos encargos financeiros, que passa pela redução do nível de endividamento das empresas. A resolução do problema passa, nomeadamente, pela implementação de um programa de reestruturação das empresas de capitais públicos desequilibradas, pela contratualização da gestão e pelo “(...) *assumir claramente que os custos de medidas de carácter social (tarifárias e outras) competem ao Estado, através do orçamento*<sup>184</sup>, e não às empresas, pois a estas compete apenas assegurar a prestação do serviço nas melhores condições e com a maior eficiência económica, o que actualmente não se verifica (...)”.

A não se verificar a tomada de medidas adequadas à correcção das deficiências estruturais destas empresas e, bem assim, a necessária contratualização da prestação do serviço público que lhes é imposto e a procura de obtenção de ganhos de eficiência, qualquer iniciativa de saneamento financeiro pontual correrá sempre o risco de, a prazo, não surtir o efeito de sustar o endividamento e proporcionar melhorias na rendibilidade operacional.

**Da análise apresentada, conjugada com o suporte documental de apoio técnico à função accionista e tutelar, poder-se-á concluir, em síntese, que a deterioração da situação económico-financeira de grande parte destas empresas, se deve, na sua generalidade, aos seguintes constrangimentos, alguns afectando mais especificamente determinadas empresas e sectores de actividade:**

- |   |
|---|
| ✓ Prestação de SP de transporte com preços de venda fixados administrativamente, acompanhado pela ausência de contratualização do SP, ou, quando tal contratualização existe, como é o caso da comunicação social (RTP), acaba por não ter qualquer efeito; |
| ✓ Existência de responsabilidades com complementos de Reformas, de montantes bastante significativos, que não se encontram reflectidos nas contas das empresas;   |
| ✓ Taxa de uso das infra-estruturas (REFER/CP) <sup>185</sup> ;  |
| ✓ Empresas praticamente inactivas (PEC);  |
| ✓ Estrutura de custos fortemente concentrada em torno dos custos com pessoal;   |
| ✓ Vultuosos investimentos (Transportes e gestão de Infra-estruturas);   |
| ✓ Mercado complexo, caracterizado pela existência de preços degradados (Industria);   |
| ✓ Insuficiência de auxílios de Estado (Industria, Agricultura e Pescas);  |
| ✓ Dilatação do Prazo na Realização do Capital Social (Polis)  |
| ✓ Ausência de medidas estruturais;  |
| ✓ Instabilidade da gestão.  |

<sup>184</sup> Segundo a DGT.

<sup>185</sup> A CP, como transportador público, tem de ressarcir a REFER pelo uso das infra-estruturas ferroviárias que são propriedade desta última, mediante o pagamento de uma taxa de uso.





## 8.2 O Endividamento nas empresas públicas

Dedicar-se-à, agora, particular enfoque ao passivo das empresas, sua estrutura e evolução, atendendo a que neste, domínio, se concentra a área mais crítica que afecta as empresas públicas.

Como se pode observar do quadro que se segue, o volume de dívidas do SPE, circunscrito este ao grupo de 48 empresas aqui consideradas, totalizou, em 2001, o montante de 14.723 milhões de euros (2.952 milhões de contos), tendo registado um crescimento de 11,7% e 24% face aos dois anos anteriores, com a agravante da deterioração da estrutura de endividamento, uma vez que o crescimento do passivo de curto prazo (14,8% e 23%) foi muito superior ao crescimento do de médio e longo prazo (6,2% e 19,7%).

Unid: Euro

	1999	%
Passivo total <sup>186</sup>	11.877.216.882	
Passivo C/P	4.628.068.605	39,0
Passivo M/LP	6.536.375.763	55,1

	2000	%
Passivo total <sup>187</sup>	13.186.602.511	
Passivo C/P	4.958.617.666	37,7
Passivo M/LP	7.367.852.089	55,9

	2001	%
Passivo total <sup>188</sup>	14.722.765.887	
Passivo C/P	5.695.933.484	38,7
Passivo M/LP	7.827.106.979	53,2

Fonte: Inf. Empresas; análise da equipa de auditoria

Em termos de estrutura dos capitais alheios, as dívidas a terceiros reembolsáveis a médio e longo prazo assumiram o maior peso, ascendendo, à data de 31DEZ01, a 7.827 milhões de euros (1.569 milhões de contos), correspondendo a 43% do activo total.

Do grupo de empresas sob análise, 34 possuíam uma estrutura de endividamento constituída, na sua maior parte, por dívidas de curto prazo, encontrando-se, nesta situação, quatro empresas do sector dos transportes (Carris, STCP, Transtejo, Metro do Mondego), duas, da área da comunicação social (RDP, LUSA), três, do sector da gestão de eventos (Parque Expo, Portugal 2004, Casa da Música), quatro, do domínio da gestão infra-estruturas/Proj. (RAVE, APS, APSS, APDL), duas da industria (Siderurgia, ENVC), três, do sector da agricultura e pescas (PEC, Docapesca, SIMAB) e, 16, do domínio da requalificação urbana (Polis).

Em termos sectoriais, e nos três anos em apreço, como resulta do quadro que se segue, verificou-se um aumento do nível de endividamento em todos os sectores, à excepção da comunicação (CTT), o qual se manteve, e da gestão de eventos, que sofreu um ligeiro decréscimo. Os sectores mais problemáticos foram os dos transportes, da comunicação social e outros sectores (Gestnave).

<sup>186</sup> Este total não corresponde à soma integral do passivo de curto prazo e médio e longo prazo devido aos acréscimos e diferimentos e às provisões para riscos e encargos.

<sup>187</sup> Este total não corresponde à soma integral do passivo de curto prazo e médio e longo prazo devido aos acréscimos e diferimentos e às provisões para riscos e encargos.

<sup>188</sup> Este total não corresponde à soma integral do passivo de curto prazo e médio e longo prazo devido aos acréscimos e diferimentos e às provisões para riscos e encargos.



## Tribunal de Contas

INDICADORES	Agric. Pescas	Com.	Com. Soc.	Gest. Eventos	Reeq. Urbana	Gestão de Infra-	Indústria	Outros Sectores	Transportes
<b>1999</b>									
Endividamento Global	0,51	0,79	1,56	0,95	-	0,40	0,50	1,42	0,83
Endividamento de C/P	0,21	0,30	0,64	0,53	-	0,15	0,42	0,09	0,29
Endividamento de M/LP	0,12	0,49	0,70	0,33	-	0,22	0,05	0,26	0,53
<b>2000</b>									
Endividamento Global	0,55	0,81	1,84	0,95	0,00	0,45	0,51	2,76	0,91
Endividamento de C/P	0,23	0,36	0,61	0,47	0,00	0,16	0,38	0,11	0,32
Endividamento de M/LP	0,13	0,45	0,98	0,38	0,00	0,25	0,09	0,45	0,57
<b>2001</b>									
Endividamento Global	0,63	0,81	2,18	0,94	0,14	0,49	0,62	4,30	1,01
Endividamento de C/P	0,29	0,40	0,77	0,82	0,12	0,14	0,40	0,18	0,35
Endividamento de M/LP	0,16	0,41	0,92	0,00	0,02	0,32	0,22	0,57	0,60

Fonte: Informação Empresas; análise equipa de auditoria

No caso dos transportes, a substancial dimensão do endividamento afectou quase todas as empresas, em resultado das difíceis condições de exploração em que operaram, decorrentes da não atribuição de IC adequadas e em tempo oportuno, atrasos na realização das dotações de capital, as quais, conjugadas com o elevado esforço de investimento suportado pelas empresas, conduziu a que estas se debatessem sistematicamente com necessidades financeiras prementes, que acabaram por ser resolvidas através do recurso ao endividamento, garantido pelo Estado, com consequências ao nível dos custos financeiros que tiveram de suportar.

Igual situação se observa em algumas das empresas de gestão e infra-estruturas, em especial a REFER, cujos elevados investimentos também foram assegurados, fundamentalmente, pelo recurso a capitais alheios, com elevados custos para as empresas.

Quanto ao sector da comunicação social, os valores foram essencialmente afectados pela situação da RTP, empresa que registou um aumento do endividamento, a par de uma redução de capitais próprios, consequência dos prejuízos acumulados. Igual situação se verificou com a Gestnave<sup>189</sup>, cujo recurso ao endividamento também decorreu da acumulação de prejuízos e da incapacidade de solvência dos débitos. Aliás, a sobrevivência desta empresa esteve e continuará a estar “(... dependente do apoio financeiro que o accionista lhe possa dispensar(...))”.

Quanto à distribuição do volume de endividamento global por sectores, observa-se uma concentração nos transportes, com 44%, seguido da gestão de infra-estruturas com 24,5%, das comunicações, com 12,6%, da comunicação social, com 9% e da gestão de eventos, com 6,7%, tal como se apresenta no quadro seguinte:

<sup>189</sup> A actividade da empresa está circunscrita à prestação de serviços de consultoria e assistência técnica, “o seu principal negócio” que se tem “relacionado com a gestão do contrato ‘Take or Pay’ celebrado com a Lisnave, SA”, e cujos resultados têm sido “pouco satisfatórios”, na medida em que as receitas operacionais da empresa tem-se revelado insuficientes para cobrir os respectivos custos.



## Tribunal de Contas

Unid: €

SECTORES	1999	%	2000	%	2001	%
	PASSIVO		PASSIVO		PASSIVO	
Transportes	5.400.817.101	45,5%	5.868.403.566	44,5%	6.470.089.364	43,9%
Gestão de Inf.Estr./Proj.	2.245.802.884	18,9%	2.887.298.504	21,9%	3.600.761.165	24,5%
Comunicações	1.560.209.892	13,2%	1.863.096.984	14,1%	1.849.333.107	12,6%
Comunicação Social	914.074.168	7,7%	1.057.026.194	8,0%	1.310.859.248	8,9%
Gestão de Eventos	1.306.280.506	11,0%	1.078.831.201	8,2%	986.127.912	6,7%
Outros Sectores	221.473.398	1,9%	220.919.191	1,7%	233.938.410	1,6%
Indústria	172.727.831	1,5%	154.705.451	1,2%	178.830.469	1,2%
Agricultura e Pescas	55.832.099	0,5%	56.197.832	0,4%	65.858.719	0,4%
Requalificação Urbana	0	0,0%	123.591	0,0%	26.957.503	0,2%
<b>TOTAL</b>	<b>11.877.216.882</b>	<b>100,0%</b>	<b>13.186.602.511</b>	<b>100,0%</b>	<b>14.722.765.887</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: idem

Em termos globais, o endividamento cresceu cerca de 11% em 2000 e 2001, destacando-se, em particular, o intenso aumento de 219% no sector da requalificação urbana, em consequência do “arranque” do Programa Polis, tendo-se verificado, ainda, que os sectores das comunicações, da comunicação social, da gestão de infra-estruturas e dos transportes registaram crescimentos mais ou menos constantes nos dois anos. Quanto a estes últimos, e tendo em consideração as empresas que os integram, a tendência poderá persistir, se não forem tomadas as adequadas medidas de reestruturação, em especial nos sectores mais problemáticos.

O recurso às instituições de crédito apresentou-se claramente como a forma de financiamento mais utilizada, com 48% (6.475 milhões de euros), seguidos de outros empréstimos com 43% (5.856 milhões de euros) e dos empréstimos obrigacionistas com 9% (1.190 milhões de euros), tal como se demonstra no quadro seguinte:

Unid:€

ESTRUTURA DE FINANCIAMENTO	1999	%	2000	%	2001	%
<b>Dividas a M/L Prazo</b>	<b>6.536.375.763</b>	<b>58,5</b>	<b>7.367.852.089</b>	<b>59,8</b>	<b>7.827.106.979</b>	<b>57,9</b>
Empréstimos bancários	2.914.667.133		3.285.833.126		3.863.593.752	
Empréstimos Obrigacionistas	857.886.908		845.223.743		522.201.621	
Outros <sup>190</sup>	2.763.821.722		3.236.795.220		3.441.311.606	
<b>Dividas a Curto Prazo</b>	<b>4.628.068.605</b>	<b>41,5</b>	<b>4.958.617.666</b>	<b>40,2</b>	<b>5.695.933.484</b>	<b>42,1</b>
Empréstimos bancários <sup>191</sup>	2.093.118.001		2.119.451.429		2.612.244.667	
Empréstimos Obrigacionistas	29.926.783		9.974.867		668.532.248	
Outros <sup>192</sup>	2.505.023.821		2.829.191.370		2.415.156.569	
<b>Total</b>	<b>11.164.444.368</b>		<b>12.326.469.755</b>		<b>13.523.040.463</b>	

Fonte: Informação Empresas; análise equipa de auditoria

<sup>190</sup> Inclui empréstimos sob a forma de mútuo para liquidar empréstimos obrigacionistas (Ex: APSS)

<sup>191</sup> Inclui descobertos bancários (EX: CTT).

<sup>192</sup> Inclui fornecedores C/C, Fornecedores de Imobilizado, EOEP e outros credores (Ex: APSS); inclui contratos de leasing



## Tribunal de Contas

Do ponto de vista sectorial, observou-se uma predominância do recurso aos empréstimos bancários no sector dos transportes, seguido da comunicação social e da gestão de infra-estruturas, encontrando-se os outros empréstimos afectos essencialmente aos sectores dos transportes e da gestão de infra-estruturas. Os empréstimos obrigacionistas encontram-se circunscritos a um grupo restrito de empresas, sendo, três, do sector dos transportes (Metro Lx, STCP<sup>193</sup>, Carris), uma, da área da gestão de infra-estruturas (APS) e Gestnave (outros sectores), tendo esta forma de financiamento sido considerada a de eleição para estas empresas, dados os elevados investimentos que a todas caracteriza.

De facto, a difícil situação económica de algumas empresas públicas, traduzida em resultados sistematicamente negativos – resultados operacionais reduzidos ou mesmo negativos, devorados por resultados financeiros, também eles, negativos em consequência dos elevados custos financeiros – conduziu-as, não raro, a estados de falência técnica, com problemas agravados na obtenção de recursos financeiros junto da banca<sup>194</sup>. A garantia do Estado, como avalista na contracção de novos empréstimos, aparecia, pois, como a sua única tábua de salvação!

A dependência dos financiamentos bancários de curto prazo exprime a vulnerabilidade das empresas perante as necessidades de tesouraria, sendo, ainda, de destacar que, provavelmente, o crédito de fornecedores e o incumprimento das obrigações perante o Estado constituem também fonte complementar de financiamento, contribuindo igualmente para o agravamento da sua situação financeira, se se mantiver a sua incapacidade de solver tais compromissos.

Em 2001, cerca de 15% do montante de empréstimos obtidos, o equivalente a 1.158 milhões de euros, foi suportado por garantias do Estado. Por sua vez, o montante de responsabilidades efectivas por garantias prestadas, aumentou 26,7%, face ao ano anterior. Para este acréscimo contribuíram os reforços das garantias à CP, Metro, REFER e à Edia, que representaram 3.475 milhões de euros, ou seja, 86% do total, em 2001, de acordo com os valores inscritos no quadro junto.

<sup>193</sup> A este propósito, refere-se um pedido de autorização pela STCP em 2000, para a contracção de um empréstimo obrigacionista de 27 500 000 euros (5,5 milhões de contos), pelo prazo de 7 anos, justificando para o efeito a insuficiência de IC em 1999 se ter limitado a 1 milhão de contos e também de que a verba recebida em 2000 ter sido insuficiente para fazer face às necessidades de tesouraria da empresa e aos próximos compromissos. Isto é, "...se o accionista não pretender resolver a questão das necessidades de tesouraria da empresa por via da atribuição de uma dotação de capital que se revelaria mais adequada ao saneamento da estrutura financeira da empresa..." (Inf. N.º 121/2000, 4/2 da DGT).

<sup>194</sup> A título ilustrativo, atente-se ao teor de uma carta da CP enviada à DGT em 29.01.2001, onde se refere que "o volume de endividamento da empresa em 2000 se devia ao não recebimento atempado das verbas de aumento de capital, elevado défice de exploração e contracção de empréstimos para a realização de investimento. Por sua vez, a situação de falência técnica, dificultava a obtenção de crédito junto do sistema financeiro, daí o recurso às garantias, para financiamento de empréstimos obrigacionistas, empréstimos junto do Banco Europeu de Investimento para financiar o plano de investimentos e um empréstimo de médio e longo prazo para a reestruturação e refinanciamento de parte do passivo existente em finais de 2000".



## Tribunal de Contas

RESPONSABILIDADES EFECTIVAS DO ESTADO			
EMPRESAS BENEFICIÁRIAS	1999	2000	2001
CP, EP	109.879.790	223.701.878	323.701.878
METRO LISBOA, EP	1.211.287.065	1.367.424.222	1.582.371.790
REFER, EP	676.212.718	967.856.452	1.454.021.570
EDIA, SA		17.500.000	115.000.000
APS, SA	23.047.179	21.536.941	19.962.216
TAP, SA	252.585.927	230.542.813	199.582.779
PARQUE EXPO'98, SA	598.557.476	299.278.738	299.278.738
GESTNAVE, SA	45.893.307	40.906.418	35.907.995
STCP, SA	19.951.916		12.620.397
CARRIS, SA	20.450.714	20.450.714	
RTP, SA	2.846.873	1.427.527	
CTT, SA	8.689.917		
total	2.969.402.880	3.190.625.705	4.042.447.365

Fonte: DGT; análise da equipa de auditoria

A dimensão do endividamento do conjunto de empresas aumentou significativamente para valores que não deixam dúvidas quanto à necessidade de soluções correctivas, na iminência de níveis de passivos de difícil sustentabilidade, face à real capacidade das empresas em os honrar. Em última instância, caberá ao Estado a solvência de tais compromissos.

Adverta-se que o alargamento do universo do SEE, ocorrido em 2002, com a transformação de 34 hospitais públicos em sociedades anónimas, pode levar estes valores a agravar-se, a não serem tomadas as adequadas medidas de limitação do endividamento, atentos os crónicos défices que caracterizam o sector da saúde.

A este propósito, não pode deixar de se recordar a recomendação n.º 12 do relatório da Estrutura de Coordenação para a Reforma da Despesa Pública, segunda a qual (...) *seria importante a disponibilização e avaliação do endividamento do conjunto e de cada uma das entidades. Esta preocupação com o equilíbrio económico e financeiro das entidades com estatuto empresarial, associativo ou de fundação tem que passar a ser uma constante dos responsáveis pelos Ministérios, e em particular dos próprios Ministros. Deverá ser substancialmente reforçada se algumas entidades do SPA saírem deste sector*

*devido a mudanças no seu estatuto*<sup>195</sup> (...) *Será de admitir, para evitar pressão excessiva sobre o Orçamento de anos futuros, que uma vez disponibilizada e avaliada a situação, seja necessário tomar medidas de limitação do endividamento global destas entidades (...)*

Acrescem, ainda, as sociedades criadas especificamente para a gestão de projectos de investimento sem que possuam capacidade de gerar fluxos que garantam a sua auto sustentabilidade, ficando pois, totalmente dependentes da intervenção do accionista Estado. O cumprimento dos encargos que venham a contrair serão, assim, da responsabilidade do accionista único (o Estado) que terá de afectar a estas sociedades os recursos necessários para o seu pagamento.

**A análise ora concluída, conjugada com outros aspectos anteriormente abordados, permite identificar, sumariamente, alguns dos factores que contribuem para o excessivo endividamento das empresas do SEE:**

- Insuficiente acompanhamento e controlo por parte do Estado no exercício da sua função accionista (e tutelar), de que se destacam a avaliação sistemática da situação financeira das empresas e a análise da consequente capacidade de endividamento das mesmas;
- Inexistência de limites quantitativos de endividamento às empresas, ou quando estes existem, acabam por não ter qualquer efeito (como foi o caso da Parque Expo);

<sup>195</sup> Negrito da equipa



- Recurso ao endividamento para colmatar os constrangimentos de natureza financeira decorrentes da actuação do Estado concedente, do Estado Accionista (ou detentor do capital), do Estado Administração (PIDDAC) e do Estado Regulador<sup>196</sup>.
- Autonomia por parte de algumas empresas na contracção de empréstimos (tal como se encontra previsto nos seus estatutos), sem que, para o efeito, lhes sejam impostas limitações;
- Ausência de uma cultura de responsabilização por parte dos gestores vs autonomia da gestão, na medida em que persiste a inexistência de contratualização da gestão, conforme expressamente previsto no n.º 2 do art.º 11.º do D.L n.º 558/99;
- Protelamento da realização tempestiva do capital social das empresas, o qual induz o recurso ao crédito para início da sua actividade<sup>197</sup>.

Este quadro propicia e incentiva a necessidade de procura de financiamento e, bem assim, o acréscimo do endividamento, o que, conseqüentemente, potencia a manutenção dos desequilíbrios financeiros do universo empresarial do Estado, contrariando o disposto no art.º 4.º do D.L n.º 558/99, 17 de Dezembro, quando refere que *“a actividade das empresas públicas e o sector empresarial do Estado devem orientar-se no sentido de contribuir para o equilíbrio económico e financeiro do conjunto...”*

### 8.3 O artigo 35.º do Código das Sociedades Comerciais

A suspensão da aplicação do art.º 35.º do Código das Sociedades Comerciais manteve-se durante cerca de 15 anos, tendo sido levantada por força do artº 4º do D.L n.º 237/2001, 30 de Agosto de 2001.

Por sua vez, o D.L n.º 162/2002, de 11 de Julho, veio alterar a redacção do art.º 35º do CSC e instituir as medidas a tomar sobre as sociedades, quando se verifique estar perdida metade do capital social: *a) dissolução da sociedade; b) a redução do capital social; c) a realização de entradas em dinheiro que mantenham pelo menos em dois terços a cobertura do capital social, e d) a adopção de medidas concretas tendentes a manter pelo menos em dois terços a cobertura do capital social.*

Do exposto resulta que a entrada em vigor do art.º 35.º do CSC passou a obrigar as sociedades a manter o **princípio da intangibilidade** do capital social, segundo o qual uma sociedade não pode ter perdido mais de metade do capital social, o que significa que os capitais próprios não podem ser inferiores a 50% do capital social. No caso de se manter a situação de perda de metade do capital social, no exercício seguinte, a sociedade é imediatamente dissolvida.

A aplicação deste princípio, nas sociedades de capitais públicos, levou o Estado-accionista a solicitar um estudo à DGT sobre a situação das empresas do SEE, face à necessidade do cumprimento do preceito legal, o qual, contudo, não foi disponibilizado à equipa de auditoria do Tribunal.

Todavia, os pareceres técnicos dos serviços que prestam apoio ao exercício da função accionista, evidenciam que, no final do primeiro semestre de 2002, o accionista Estado não dispunha de qualquer **estratégia global**<sup>198</sup> para ultrapassar as questões relacionadas com a recapitalização das empresas públicas decorrentes da entrada em vigor do art.º 35.º.

<sup>196</sup> Insuficiência geral do tarifário, sistematicamente actualizado a um ritmo inferior ao da inflação.

<sup>197</sup> Foi o caso da Portugal Frankfurt, cfr. consta no Relatório n.º 27/99-2ª Secção do TC. Neste sentido alerta-se para a dilatação do prazo das fases de realização do capital social das sociedades criadas no âmbito do Programa POLIS.

<sup>198</sup> Ponto 2.6 da pag.8 da Inf. N.º 377/2002 de 4/03, da DGT.





## Tribunal de Contas

Aliás, num destes pareceres técnicos, o accionista Estado foi alertado para as implicações financeiras<sup>199</sup> da entrada em vigor do art.º 35.º CSC nos seguintes termos (...) *devem ser equacionadas no plano mais vasto da reorganização e saneamento económico e financeiro do SEE que permita perspectivar uma linha de desenvolvimento sustentado das actividades do Estado assumidas através da forma empresarial. Pelo seu significado financeiro, estas opções de estratégia empresarial para o conjunto do SEE e para cada empresa em particular não deverão ser assumidas por um Governo de Gestão (...).*

A recapitalização das empresas públicas obrigou o Estado, em 2002, a optar pela medida de dissolução de empresas, como foi o caso da sociedade Portugal 2001<sup>200</sup> (criada em 1999), destinada à gestão de eventos, e cuja dissolução foi aprovada em 3 de Junho de 2002, bem como a questionar a existência da holding Portugal Global (criada em 2000).

Quanto à Portugal Global, o seu CA em 18JAN2002, face à situação das contas da empresa, relativas ao exercício de 2000 *“evidenciarem estar perdida mais de metade do capital (capital próprio negativo de 441.538.260€ e capital social de 175.000.000€)”*, propôs a sua dissolução, a deliberar em AG, no caso do accionista Estado não efectuar, no prazo legal, as entradas para manter a cobertura do capital social em, pelo menos, dois terços.

Com base nesta decisão, foram elaborados dois pareceres, um pela IGF e, outro pela DGT. O primeiro apontava para a dissolução da sociedade, justificando, para o efeito, que a via da redução de capital não era viável, pelo facto do capital próprio se apresentar negativo e de que a via de *“entradas necessárias à recomposição do capital próprio até dois terços do capital social”* ascendia *“a cerca de 558,2 milhões de euros (111,9 milhões de contos)”*.

<sup>199</sup> Ponto 2.6 da pag.8 da Inf. N.º 377/2002 de 4/03, da DGT

<sup>200</sup> Relativamente à Portugal 2001, destacam-se algumas situações peculiares sobre os antecedentes da decisão da sua dissolução. Até Março de 2002, não obstante os pareceres da DGT alertarem para o facto da empresa não ter apresentado quaisquer orientações estratégicas *“para determinar da continuação ou do encerramento da empresa, pondo em causa o princípio de continuidade das operações”* e de que *“qualquer decisão a tomar com respeito à actividade futura da empresa deve levar em consideração o facto de se encontrar perdida metade do capital social”*, o que colocava *“a empresa sobre a alçada do Art.º 35.º do Código das Sociedades Comerciais...”*. Contudo, persistia a ideia de manter a sociedade, tal como decorre da análise da nota do SETEF, de Março de 2002, só posteriormente vindo a ser deliberada a sua dissolução.

Esta operação representava um *“elevado reforço de capital”* para o accionista, pelo que a única *“solução plausível”* seria a sua dissolução, além de que a sociedade não tinha, *“até à data, cumprido os fins para que fora constituída”*.

O segundo apresentava a *“declaração de voto sobre a não apreciação da proposta do Conselho de Administração relativa à entrada em vigor do artigo 35.º do Código das Sociedades Comerciais”*, justificando que *“as questões relacionadas com ...a entrada em vigor do art.º 35.º do código das Sociedades Comerciais, devem ser equacionadas no plano mais vasto da reorganização e saneamento económico e financeiro de tais empresas. O caso da Portugal Global é particularmente complexo uma vez que as decisões a tomar pelo accionista têm implicações ao nível das regras comunitárias em matéria de concorrência, não podendo, portanto, ser desligadas do plano de reestruturação actualmente em estudo pelo Governo (...)* e de que *“a decisão estratégica que deverá ser tomada a este respeito não deverá ser deliberada em relação às contas da Portugal Global...mas sim da RTP, uma vez que a insolvência da primeira é um mero reflexo da situação da falência técnica da segunda(...)*

**Do exposto resulta que o Estado, socorrendo-se da sua função de legislador, auto-disciplinou a sua função de accionista, através da aplicação do art.º 35.º, que funcionará como um “espartilho” para a constituição de novas empresas que não gerem quaisquer proveitos no decurso da sua actividade e também obrigará o Estado a cumprir uma das funções básicas de accionista, a de dotar as suas empresas com os meios adequados ao bom exercício da actividade.**

Das 48 empresas analisadas no ponto 8., excluídas as quatro EPE (às quais, por força do seu estatuto, não lhes é aplicável o art.º 35), 12 não cumpriam os rácios de cobertura de capital, sucedendo que, 6 revelaram capital próprio negativo<sup>201</sup> (Carris, STCP, ENVC, RTP, Gestenave, SN-Siderurgia) e, 6, apresentaram capital próprio inferior a 50% do capital social (TAP, Transtejo, Parque Expo'98, Casa da Música, PEC e Docapesca).

<sup>201</sup> Segundo o trabalho da IGF, de Junho de 2002, também FERNAVE, SA, GIL, SA e a Portugal Global, SA se encontravam com capitais próprios negativos.



## Tribunal de Contas

Face a este cenário e excluída a modalidade de dissolução, restavam ao Estado-accionista duas opções:

- Aumento de capital, situação que conduziria o accionista, a um avultado esforço financeiro, (o qual à luz do SEC 95, entraria para efeitos do cálculo do défice público, o que não seria desejável). Encontravam-se neste conjunto as que forem retransformadas em EPE.;
- Redução do capital social, o que tornaria as empresas mais frágeis, em termos financeiros com conseqüentes dificuldades no recurso ao endividamento bancário, o que, por sua vez, poderia conduzir ao refúgio do recurso às garantias concedidas.

Por outro lado, também ao nível das Entidades Públicas Empresariais se pode colocar problema semelhante, materializado na insuficiência dos capitais próprios, não obstante estas entidades não estarem sujeitas ao artigo 35.º do CSC. Não deixa, de ser expressivo o facto de, no caso da CP, os seus capitais próprios negativos traduzirem uma *situação de falência técnica*, o que, segundo a empresa, *dificultava a obtenção de financiamentos a preços competitivos, os quais são necessários ao refinanciamento da dívida, à cobertura de défices de exploração*.

## 9 O GOVERNO DAS SOCIEDADES NO SECTOR EMPRESARIAL DO ESTADO

As constatações ora apresentadas resultam de uma análise que se focalizou num grupo de onze empresas seleccionadas do universo de participações directas do Estado, em relação às quais se pretendeu aferir em que medida adoptavam práticas de governo (*corporate governance*), mesmo tratando-se de sociedades de capitais públicos<sup>202</sup>.

As observações de auditoria terão como referência as *boas práticas* de governo das sociedades internacionalmente recomendadas, no caso em apreço os “Princípios de Governo das Sociedades” emanados da OCDE<sup>203</sup>, bem como as Recomendações<sup>204</sup> formuladas pela Comissão do Mercado de Valores Mobiliários (CMVM) nesta matéria. Também, sempre que pertinente, tiveram-se em consideração as *boas práticas* enunciadas pelo *Australian National Audit Office (ANAO)*<sup>205</sup>, dado o relevo e a importância que, da parte de uma Instituição Superior de Controlo, a esta questão é reconhecida, mesmo tratando-se do universo de empresas do sector público.

<sup>202</sup> As conclusões em apreço resultam de um questionário dirigido a um grupo de onze empresas de capitais exclusivamente públicos (22,9% das 48 empresas abordadas no ponto 8 deste relatório), cujas respectivas respostas foram objecto de tratamento agregado. Não foram exigidos quaisquer comprovativos documentais, vinculando-se a empresa ao teor das respostas dadas ao questionário, presumindo-se a veracidade e autenticidade das mesmas. Foi, igualmente, assegurada a confidencialidade das respostas de cada uma das empresas envolvidas.

<sup>203</sup> “Principles of Corporate Governance”, OCDE, Maio de 1999.

<sup>204</sup> Produzidas em 1999, a sua aplicação foi extensiva às sociedades cotadas através do Regulamento n.º 07/01, de 20 de Dezembro, tendo sido objecto de alterações introduzidas pelo Regulamento da CMVM n.º 11/2003, publicado em DR-IIS, n.º 278, de 02/12/2003.

<sup>205</sup> Recentemente consubstanciadas num documento intitulado “Public Sector Governance – Better Practice Guide, Australian National Audit Office, Julho 2003 (tradução dos auditores).



## Tribunal de Contas

Há que salientar, preliminarmente, que as observações que seguem, emergentes das respostas obtidas ao questionário do Tribunal, apenas devem ser entendidas como respeitantes ao grupo das onze empresas questionadas, as quais, embora servindo de exemplo, não são consideradas como amostra representativa, com propósitos de extrapolação para todo o universo do SEE.

Por outro lado, a inserção, neste Relatório, deste capítulo, não visa relacionar expressamente a situação das empresas estatais em crise com o seguimento, ou não por elas, das boas práticas de governo, mas pretende ilustrar que as *best practices* da *Corporate Governance* podem ser um prestimoso instrumento para evitar, ou minimizar, situações de maior agravamento da condição económica de muitas empresas públicas.

### 9.1 A corporate governance

Reconhece-se, crescentemente, a necessidade e a importância de as empresas adoptarem procedimentos conducentes a uma maior clareza e transparência no desenvolvimento das suas relações internas, na liderança exercida pelos órgãos de administração, na condução ética dos seus negócios, na implementação dos adequados controlos, na adopção de uma cultura de risco e na instituição de instrumentos de responsabilização (*accountability*) dos seus administradores. É nesse sentido que a *Corporate Governance* se assume como um conjunto de princípios, cuja adopção e prática são cada vez mais recomendadas tendo em vista não só a defesa dos interesses dos detentores do capital da empresa, como também dos “*stakeholders*”, isto é, de todos os parceiros do negócio, sejam estes os clientes, os fornecedores, o Estado ou os colaboradores da empresa. De uma forma simples, nas palavras de J. Wolfensohn, Presidente do Banco Mundial “*O governo das sociedades diz respeito à promoção da veracidade, da transparência e da responsabilização (accountability) na empresa*”!<sup>206</sup>

<sup>206</sup> Em artigo inserido no Financial Times, Junho de 1999: “*corporate governance is about promoting corporate fairness, transparency and accountability*”.

Requer-se maior transparência na condução dos negócios e no desempenho dos gestores, exigindo-se fidedignidade e veracidade na qualidade da informação divulgada pelas empresas, porquanto, em primeiro plano, existe uma legítima expectativa dos accionistas de remuneração do capital investido, e, por outro lado, tal constitui um requisito indispensável às decisões dos potenciais investidores, mormente em empresas que actuam em ambiente de globalização dos mercados. Não foi, pois, sem fundada razão que, no caso português, a CMVM emitiu recomendações sobre as “*práticas de governo das sociedades*”, de aplicação obrigatória às empresas que têm os seus títulos admitidos à cotação, podendo sê-lo, também, às sociedades cujas acções não estejam admitidas à negociação em mercado regulamentado, as quais devem incluir no seu Relatório de Gestão anual um capítulo sobre a adopção de práticas de *governance*.<sup>207</sup>

Consequentemente, a concretização de tais expectativas constitui um desafio crescentemente exigente para as empresas, as quais desenvolvem a sua actividade num vasto contexto económico, sujeito a múltiplos e complexos constrangimentos e influências de ordem externa como o mercado (competição) e a economia, o quadro legal e institucional, a sociedade (ética e interesses da comunidade) e o ambiente (preservação do meio ambiental).

No tocante ao universo das empresas estatais, conquanto as mesmas se não enquadrem nos requisitos consignados pela CMVM, não será, contudo, menos adequado que os princípios de *corporate governance* devam, até por maioria de razão, ser nelas seguidos, como prática normal. Na verdade, é indiscutível que as empresas públicas são responsáveis pela gestão de um conjunto significativo de valores e bens públicos, acrescendo, ainda, a circunstância de que a sua actividade consiste na prossecução de fins públicos, já que prestam bens ou serviços de interesse económico geral, tendo em vista a satisfação de necessidades públicas.

<sup>207</sup> Já em 2001, reconhecida a necessidade de “*impor às sociedades cujas acções estão admitidas à negociação em mercado regulamentado o dever de divulgar o grau e o modo de adopção das Recomendações sobre o Governo das Sociedades Cotadas*”, a CMVM divulgou o seu Regulamento n.º 07/2001, de 20 de Dezembro, aplicável à prestação de contas relativa ao exercício iniciado em 1 de Janeiro de 2001, actualmente alterado pelo Regulamento n.º 11/2003, de 19 de Novembro.



## Tribunal de Contas

Por outro lado, por força de actuarem no mercado, em igualdade às demais sociedades de capitais privados, será igualmente justificativo o seguimento de princípios e de boas práticas, que garantam a protecção dos interesses tanto dos detentores do capital (entes públicos), como de todos os demais parceiros do negócio, *maxime*, a sociedade em geral.

Isto é, o facto de as empresas pertencerem ao Sector Público e, bem assim, a prossecução do interesse público que as caracteriza, impõem que o seguimento, por elas, dos princípios de *Corporate Governance*, surja como uma obrigação natural, na perspectiva da que engloba, também, a de os seus gestores responderem pelo seu desempenho e pelos resultados que obtiveram na gestão de dinheiros público, isto é, o dever de *accountability*<sup>208</sup> e, bem assim, o dever de assegurar a transparência, a ética, a eficiência dos controlos e a fidedignidade e fiabilidade da informação financeira, especialmente dirigida a um conjunto de interessados (*stakeholders*) bastante vasto, em que se inclui os contribuintes e onde sopesa a observância do interesse público materializado na produção de bens e serviços públicos.

É, aliás, nesse mesmo sentido que a OCDE considera que a adopção dos seus Princípios de Governo das Sociedades pode, também, ser um útil instrumento para melhorar a condução das empresas que são detidas pelo Estado<sup>209</sup>.

Da mesma forma, reconhece o *Australian National Audit Office* que os *princípios de corporate governance e o compromisso da sua aplicação no sector privado podem ajudar os órgãos de administração das empresas estatais no desenvolvimento de bases sólidas de governo das sociedades*<sup>210</sup>. Ou seja, ainda no entender daquela ISC, a “*governance*”, no âmbito do sector público, visa garantir que uma entidade atinge os seus objectivos de forma a permitir que seja reforçada a confiança na organização, nas suas decisões e acções. Assim, uma boa “*governance*” significa que a liderança da organização, os seus

*colaboradores, o Governo, o Parlamento e a população podem confiar que essa organização cumpre bem a sua função, com probidade e “accountability”*<sup>211</sup>.

## 9.2 As práticas de governo no SEE

Resumem-se, de seguida, de forma agregada, os resultados obtidos no questionário dirigido pelo Tribunal ao grupo de onze empresas directamente detidas pelo Estado, sobre o grau de adopção das práticas de *Corporate Governance*, o qual se estendeu aos seguintes domínios:

- Quanto à empresa
- Quanto ao órgão de administração
- Quanto às estratégias e avaliação
- Quanto à divulgação da informação
- Quanto à avaliação, reporte e gestão do risco
- Quanto às regras societárias internas
- Quanto ao exercício da função accionista

### a) Quanto à empresa

Do ponto de vista jurídico, predomina a forma de sociedade anónima, sendo as restantes Entidades Públicas Empresariais.

O conjunto de empresas em apreço consubstancia um volume de negócios global na ordem dos 2 616 milhões de euros, face a um activo líquido total de € 15 286 milhões, e envolve um total de 48 927 trabalhadores. O volume dos capitais próprios agregados cifra-se em 2 125 milhões de euros, os quais se desdobram em 3733 milhões de euros de capitais próprios positivos e 1 608 milhões de euros negativos, estes últimos abrangendo cinco daquelas empresas.

<sup>208</sup> *Accountability: an obligation to give account* (in *Dictionary of Finance and Banking*, Oxford University Press, 2nd edition, 1997)

<sup>209</sup> *Corporate Governance Principles*, OCDE, Maio de 1999 (Preâmbulo)

<sup>210</sup> *Australian National Audit Office, Principles and Better Practices – Corporate Governance in Commonwealth Authorities and Companies – Discussion Paper*, Maio 1999.

<sup>211</sup> Recentemente consubstanciadas num documento intitulado “*Public Sector Governance – Better Practice Guide*, Australian National Audit Office, Julho 2003 (tradução dos auditores).



## Tribunal de Contas

### b) Quanto aos órgãos de administração

#### ↳ A sociedade e o órgão de administração

Em face da predominância da forma societária de sociedade anónima, prevalece, como órgão de administração, o Conselho de Administração (91% de respostas), uma das designações que vigoram no CSC (artº 278º), não havendo regras especiais estabelecidas no contrato de sociedade, quanto à eleição dos administradores (54,5% das respostas), apesar do Estado ser o accionista único.

A duração dos mandatos dos Conselhos de Administração (CA) é, na quase totalidade das empresas inquiridas, de 3 anos, verificando-se que nove dos CA iniciaram funções já no ano de 2002 (54,5%), enquanto os restantes dois provinham de anos transactos. Em apenas um caso a duração do respectivo CA era de quatro anos.

Todas as empresas confirmaram a existência de distribuição de pelouros ou áreas pelos seus administradores, os quais, na sua maioria, incluíam a fixação de regras para autorizações diversas, sendo tal distribuição formalizada, em oito dos casos, por deliberação do CA, podendo ainda sê-lo através de outra documentação produzida internamente, como seja o Manual de Empresa.

A periodicidade de reunião do CA é, na sua maioria, semanal, havendo, contudo, a registar outros CA cujas reuniões têm lugar quinzenal ou mesmo mensalmente.

#### ↳ O Presidente do CA

A designação do Presidente do CA cabe, na sua maioria, à Assembleia Geral ou ao Conselho de Administração, sendo aquela, quando em presença de Entidades Públicas Empresariais, formalizada por Resolução do Conselho de Ministros. Em quase todos os casos (9), o Presidente do CA dispõe voto de qualidade.

#### ↳ A comissão Executiva

Em apenas uma situação se confirma ter o CA delegado as suas funções numa Comissão Executiva, na qual têm assento dois dos seus membros e que informa regularmente o CA das decisões tomadas.

A CMVM, admitindo que possa não existir Comissão Executiva na empresa, reconhece-lhe, todavia, vantagens, porquanto “*pode revelar-se um instrumento valioso no seio de organizações societárias complexas.*” Acrescenta, também, a CMVM nas suas Recomendações sobre o Governo das Sociedades, que “*as relações entre estes órgãos (CA e CE) sejam norteadas pelo princípio da transparência e, nessa medida, sejam criados os procedimentos necessários com vista a assegurar que o órgão de administração tenha pleno conhecimento das matérias debatidas e das decisões tomadas pela CE.*”<sup>212</sup>

À luz destas recomendações, constata-se que a única resposta afirmativa obtida pelo Tribunal é a que melhor se enquadra nos princípios defendidos por aquela Comissão.<sup>213</sup>

#### ↳ Acumulação em outras empresas

Em nove das onze situações, existem administradores que são membros de órgãos sociais (de administração e/ou fiscalização) de outras empresas, sendo o facto precedido de autorização prévia em apenas seis e divulgado no interior da empresa somente em quatro, o que denota insuficiências na boa prática de dar a conhecer aos colaboradores os factos relevantes sobre os órgãos de administração. Saliente-se que, na sua maioria, as acumulações têm lugar em empresas participadas, havendo apenas a registar uma situação de acumulação em empresas privadas.

#### ↳ Comissões de apoio ao CA

Face aos resultados obtidos com o questionário do Tribunal de Contas, parece não ser frequente a existência de comissões de apoio ao CA, porquanto apenas duas empresas afirmaram dispor deste tipo de órgãos para fixação de vencimentos e apoio ao Administrador Delegado. Somente uma delas referiu dispor de uma Comissão de controlo, com competências em matéria de nomeação de gestores e directores, designadamente para aprovação das remunerações da Administração.

<sup>212</sup> Recomendações da CMVM sobre o Governo das Sociedades, recomendação nº 10.

<sup>213</sup> Possibilidade prevista no nº 3 do artº 407º do CSC.





## Tribunal de Contas

Todavia, é reconhecido, como boa prática de governo das sociedades, a criação dessas comissões de controlo internas. A própria CMVM o encoraja, sobretudo com competências em matérias ou domínios em que possam existir situações de conflito de interesses<sup>214</sup>, recomendando que aquelas sejam constituídas por membros não directamente encarregados da gestão corrente da sociedade. No mesmo sentido, se encaminha a OCDE, quando propõe que, no âmbito das responsabilidades dos CA, estes “*devem considerar a nomeação de um número suficiente de membros não executivos, capazes de se pronunciar de forma independente em tarefas que envolvam potencial conflito de interesses*”<sup>215</sup>.

A este propósito, assinala-se a importância da existência de uma comissão de auditoria, destinada a apoiar o órgão de administração em assuntos relacionados com o relato financeiro, a gestão do risco e o controlo interno, impondo-se, todavia, que a mesma goze de independência em relação à gestão da organização. A sua supervisão tem em vista, essencialmente, garantir a exactidão, a elevada qualidade e a tempestividade da informação financeira (e outra) que se destina ao órgão de administração e às outras partes interessadas (*stakeholders*)<sup>216</sup>.

### ↳ Assessoria ao CA

À excepção de uma empresa, todas dispõem de assessores ou consultores para apoio do CA, sendo na sua maior parte provenientes dos seus quadros, sem prejuízo do recurso à contratação de consultores independentes ou de outras empresas. As áreas de especialidade são muito variadas (económico-financeira, auditoria, jurídica, ambiental, organização, etc.), muitas vezes com aderência específica ao *core business* da empresa. Neste domínio, também é aconselhada pela OCDE a assessoria prestada por consultores não executivos e o recurso a consultoria externa independente,

entre outros, visando o “*bom desempenho das responsabilidades do CA, os quais devem ter acesso a informações precisas, relevantes e oportunas*”<sup>217</sup>.

### ↳ Divulgação

Nenhuma empresa auscultada procedia à divulgação das políticas de remuneração dos membros dos órgãos executivos, contrariamente ao que apontam as boas práticas neste domínio. Na verdade, aconselham os Princípios de Governo das Sociedades da OCDE<sup>218</sup> que a *divulgação deverá incluir informação relevante a respeito (... ..) dos membros do órgão de gestão e principais executivos e sua remuneração*, alegando que “*os investidores necessitam de informações sobre cada um dos membros do órgão de gestão e principais executivos, (... ..) sendo também do interesse do accionista as suas remunerações*”. Concomitantemente, o próprio ANAO reitera como boa prática que *os custos com o órgão de administração devem ser transparentes e relatados*.

Na revisão operada nas Recomendações da CMVM, em Julho de 2003, consagra-se já expressamente, quanto ao órgão de administração, que “*a informação relativa à remuneração auferida pelos membros do órgão de administração deve discriminar os montantes individualmente recebidos*”<sup>219</sup>.

### ↳ Sondagem do nível de satisfação dos “stakeholders”

À parte duas respostas em sentido negativo e uma não respondente, as restantes oito empresas afirmaram desenvolver procedimentos no sentido de uma regular monitorização do negócio e da satisfação da comunidade, o que revela alguma preocupação pelos impactos mais imediatos do seu negócio junto das entidades envolvidas, apostando na aferição da qualidade, nível de satisfação dos clientes, inquéritos de tráfego, entre outros.

<sup>214</sup> Cfr. “*Recomendações da CMVM sobre o Governo das sociedades cotadas*”, recomendação nº 11.

<sup>215</sup> Cfr. “*Corporate Governance Principles*”, OCDE, Maio de 1999, Parte V, E.1.

<sup>216</sup> Não estando expressamente prevista nos “Princípios” da OCDE, não deixam estes, no entanto de recomendar que “*as informações devem ser preparadas, auditadas e divulgadas de acordo com elevados padrões de auditoria*”, devendo, ainda, ser “*realizada uma auditoria anual por um auditor independente*”. Idem, parte IV, B e C. A afirmação da importância destas Comissões é, porém, reiterada no âmbito das “boas práticas” sobre *Corporate Governance* emanadas pelo *Australian National Audit Office*.

<sup>217</sup> Idem, Parte V, F (Comentários)

<sup>218</sup> In “*Principles of Corporate Governance*”, OCDE, Maio 1999, Part IV, A 4 (comentários).

<sup>219</sup> A justificar esta posição, acrescenta a CMVM nas Recomendações que tal divulgação “*permite verificar a repartição interna das remunerações e avaliar a relação entre o desempenho de cada sector da sociedade e o nível de remuneração dos membros do órgão de administração encarregados do respectivo acompanhamento*. Neste sentido, esta divulgação individual de remuneração de cada administrador constitui não apenas um instrumento de sindicabilidade, mas também um estímulo permanente à melhoria do desempenho dos membros do órgão de administração”.





## Tribunal de Contas

Como recomendam os Princípios enunciados pela OCDE, “o CA deve assegurar o cumprimento das leis e levar em consideração o interesse das diferentes partes interessadas”<sup>220</sup>, de entre as quais os clientes e a comunidade fazem parte integrante.

De registar a menção de realização de *inquéritos de satisfação e motivação dos trabalhadores e das chefias intermédias*, facto que reflecte preocupação direccionada para o interior da organização e para os seus colaboradores, a qual é de particular importância quando se pretende uma equipa motivada, ciente da missão da empresa e que contribua no seu todo para o sucesso da organização.

### c) Quanto às estratégias e avaliação

A definição de linhas de orientação estratégica pelo accionista é uma realidade em apenas quatro das onze empresas respondentes, não considerando, neste caso, as EPE. Tal facto revela uma omissão, por parte do accionista, relativamente a uma das suas funções mais importantes, em contraposição, aliás, ao disposto no artº 11º do DL nº 558/99, de 17/12. Nos quatro casos em que se afirma a definição de tais orientações, o horizonte temporal para a estratégia oscila entre um e cinco anos.

Sem prejuízo do teor do resultado obtido, facto é que não há qualquer evidência do efectivo cumprimento do estipulado no nº 1 daquele artigo, porquanto se desconhece a publicação de Resoluções do Conselho de Ministros onde tenham sido formalizadas as orientações estratégicas relativas ao exercício da função accionista, tal como a Lei expressamente o prevê, as quais se aplicariam a todas as empresas públicas, incluindo, também, as EPE.

Contudo, a totalidade das empresas confirma a definição de objectivos estratégicos pelo CA nos documentos previsionais das empresas<sup>221</sup>, para um horizonte temporal que vai desde o ano até aos sete anos.

A OCDE, nos seus Princípios, considera ser um dos deveres do Conselho de Administração “*rever e gerir a estratégia empresarial, os planos de acção, os riscos, os orçamentos anuais e os planos de actividades*”, devendo, igualmente, *definir objectivos*.<sup>222</sup> A corroborar esta afirmação, também o ANAO defende como boa prática que *para que o CA e a organização atinjam os objectivos acordados, é importante que seja desenvolvida uma estratégia para o negócio, definida de forma clara e documentada*.

Associadas aos objectivos estratégicos, na maioria das empresas (nove) procede-se à definição das medidas /programas necessários, os quais constam em diversos documentos. Concomitantemente, são, também, definidas e fixadas metas e indicadores de natureza não financeira em dez das empresas, os quais são avaliados em função das metas/objectivos atingidos (oito), facto que revela uma saudável preocupação, por parte das empresas, pelo conhecimento dos efeitos do seu desempenho quer em termos sociais, quer ambientais, que não exclusivamente de ordem financeira.

A apreciação que as empresas fazem do quadro legal que regula as orientações estratégicas para o SEE, situa-se, na sua maioria, entre o positivo e o razoável, o que não só permite supor que existiria satisfação com o exercício de tal dever por parte do accionista, como deixa entrever, que o exercício desta função não é sistematicamente levado a cabo de forma concreta ou eficiente.<sup>223</sup>

<sup>222</sup> In “Corporate Governance Principles”, OCDE, Maio de 1999, parte V, D.1.

<sup>223</sup> Refira-se, a título ilustrativo e a comprovar tal afirmação, a conclusão inserta no Relatório nº 08/02-2ª, do Tribunal de Contas, relativo à auditoria à RTP, que se transcreve: “Aliás, o que se constatou foi que, no exercício da função accionista do Estado, a intervenção deste se saldou pela completa ausência de orientações estratégicas para a RTP, seja para definir o que pretendia da empresa, seja para formular e instituir um qualquer processo de reestruturação que conduzisse à sua viabilidade, nele comprometendo o accionista e os respectivos gestores”, implicando uma recomendação clara ao accionista, no sentido do cumprimento estrito do disposto no D.L. nº 558/99, em matéria de orientações estratégicas. Na mesma linha, já o Tribunal recomendara ao accionista, no âmbito da auditoria à IPE (Relatório nº 41/01-2ª S), que “tal como previsto no Dec.-Lei nº 558/99, de 17 de Dezembro, passe a emitir orientações estratégicas, por via de Resolução do Conselho de Ministros, neste caso concreto ainda mais necessárias atendendo às múltiplas actividades e sectores abrangidos pelo grupo IPE, as quais se inscrevem nas diferentes áreas de atribuições ministeriais”, na sequência da constatação da ausência de tais orientações por parte do accionista. Lê-se, ainda, no Relatório nº 27/02, relativo à auditoria à Sociedade Gestora do Autódromo Fernanda Pires da Silva, SA, como conclusão que, “por sua vez, os accionistas, mas sobretudo o accionista maioritário – o IFT – também não transmitiu nas Assembleias Gerais, até ao momento ocorridas, quaisquer orientações estratégicas, tal como seria normal”, facto que não deixa dúvidas sobre a forma como o accionista público vem desempenhando a função que lhe é inerente.

<sup>220</sup> Idem, Parte V, C (comentários).

<sup>221</sup> Planos Estratégicos, Business Plan, Orçamentos Anuais, Contratos-Programa, RCM, Deliberações do CA, entre outros.



### d) Quanto à divulgação da informação

É da maior relevância que a empresa proceda à divulgação de informação pelos seus colaboradores, possibilitando, designadamente, o conhecimento, por parte daqueles, das estruturas e organização interna, dos seus órgãos dirigentes aos diferentes níveis e respectivas funções desempenhadas, tendo em vista uma maior transparência nas relações internas. Trata-se de uma iniciativa com enorme impacto, mesmo visando aqueles que são exteriores à empresa, porquanto, como é aduzido pela OCDE, “a divulgação, entre outros aspectos, também ajuda o público a entender melhor a estrutura e as actividades das empresas, as suas políticas e o seu desempenho em relação a questões ambientais e padrões éticos, bem como as relações com as comunidades onde operam”<sup>224</sup>.

Todas as empresas inquiridas procedem à divulgação das competências dos seus vários órgãos, departamentos ou divisões, recorrendo aos documentos produzidos internamente, com destaque para a utilização da *intranet* em mais de metade dos respondentes, sendo que todas dispõem de uma página na *internet*, facto que revela apetência para o recurso às potencialidades das novas tecnologias como meio privilegiado de dar a conhecer a organização ao exterior. No que toca especificamente à divulgação de informação financeira, apenas quatro empresas o fazem utilizando as novas tecnologias.

A divulgação de informação com recurso às novas tecnologia é encorajada no âmbito das Recomendações da OCDE, posto que considera que “os canais para divulgação de informação devem proporcionar aos utilizadores acesso rigoroso, oportuno e económico à informação relevante”<sup>225</sup>. Por outro lado, define como informação relevante, entre outra, os resultados operacionais e financeiros da empresa, os seus objectivos, accionistas maioritários e os seus direitos de voto, os membros do órgão de administração, suas funções e remunerações, factores de risco previsionais mais relevantes, aspectos relevantes relativos aos seus colaboradores e outros *stakeholders* e, ainda, estruturas e políticas de governo das sociedades.

Neste âmbito, e verificados os conteúdos dos *sites* das empresas respondentes, conclui-se que a quase totalidade opta por uma configuração marcadamente promocional, assente na divulgação do seu produto ou serviço, junto do cliente, não relevando a transparência no que diz respeito a informação de natureza financeira. Com efeito, apenas três empresas tinham os seus Relatórios e Contas divulgados na *internet*, havendo algumas que se quedavam por referências a indicadores de desempenho e sua evolução, enunciação dos seus objectivos estratégicos, organização interna e participações empresariais<sup>226</sup>. Por outro lado, promove-se a apresentação dos membros dos seus órgãos de gestão, mas não se revelam as suas remunerações nem se insere, em regra, um breve *curriculum* dos seus membros<sup>227</sup>.

Em suma, não se divulga, na sua integralidade, a informação realmente relevante de natureza institucional que promova, de forma transparente e adequada, como apontam as boas práticas, a verdadeira imagem da organização junto de todas as partes interessadas.

A divulgação da política de dividendos – nos casos em que tal se aplica – não constitui procedimento de qualquer das empresas, o que é sintoma de, nessa matéria, ainda haver preconceito ou, tão só, ausência de hábito de uma postura de maior transparência por parte da organização face aos seus colaboradores e demais “*stakeholders*”, designadamente quando tal política abranja os gestores das empresas.

Porém, note-se que a CMVM, no seu Regulamento, determina que “a sociedade deve inserir no relatório de informação que compreenda (...) descrição de política de distribuição de dividendos adoptada pela sociedade”<sup>228</sup>.

<sup>224</sup> In “Corporate Governance Principles”, OCDE, Maio de 1999 (comentários).

<sup>225</sup> Idem, Parte IV, D. (comentários)

<sup>226</sup> Já a CMVM determina no seu Regulamento a “disponibilização dos documentos de prestação de contas na página oficial”. (B, Cap. I, 5)

<sup>227</sup> Muito claramente, a OCDE considera que os investidores necessitam de informações sobre cada um dos membros do órgão de administração e principais executivos, a fim de avaliar a sua experiência e qualificações. (Parte IV, 4 – comentários).

<sup>228</sup> Regulamento n.º 07/01, art.º 1.º, n.º 1, alínea f).



### e) Quanto à avaliação, reporte e gestão do risco

Pretendeu-se também apurar, no âmbito deste questionário do TC, o grau de cultura de risco vigente nas empresas, tido como um dos pilares fundamentais dos sistemas de controlo, e que permite ao gestor a tomada de decisões proactivas em face da envolvente do seu negócio, não isento de ameaças e de oportunidades. A este propósito, é recomendada pela CMVM<sup>229</sup> a criação de um sistema interno de controlo, para detecção eficaz de riscos ligados à actividade da empresa, em salvaguarda do seu património e em benefício da transparência do seu governo societário.

De forma idêntica, a OCDE, no que toca às responsabilidades do órgão de gestão, refere que este, de entre as suas funções, “*deve rever e orientar (... ..) a política de risco*”, competindo-lhe, do mesmo modo, “*assegurar a integridade dos sistemas contabilísticos e do relato financeiro da empresa, inclusive a auditoria financeira independente, e que existem os adequados sistemas de controlo, em particular sistemas de monitorização do risco, do controlo financeiro e de conformidade legal*”<sup>230</sup>. Neste domínio, também o ANAO acentua o risco como um elemento importante no âmbito do governo das sociedades, na medida em que a sua gestão permite estabelecer um processo que envolve a identificação, a análise e a abordagem dos riscos que possam criar obstáculos aos gestores no alcance dos objectivos do negócio.

#### ↳ Reconhecimento e identificação do risco

Das onze empresas questionadas pelo TC, sete admitiram conhecer os riscos do negócio e, em consequência, procederam à sua gestão nas áreas de pessoal, comercial, financeira, de produção, de investimentos, técnica e laboral. As restantes responderam em sentido negativo, sendo que duas não emitiram qualquer posição quanto a esta matéria, o que permite inferir a subsistência da inexistência de uma cultura de risco.

A consciência da exposição ao risco concede ao gestor a capacidade de procurar as formas adequadas à sua eliminação ou minimização, devendo proceder à identificação dos principais tipos de risco que, potencialmente, os negócios da empresa podem enfrentar face às ameaças que se lhes deparam. O alinhamento dos riscos identificados com os objectivos estratégicos definidos e as metas fixadas possibilita que a sua gestão se faça de forma ajustada e direccionada para a estratégia da empresa.

Uma parte das empresas respondentes (4) manifestou concordância quanto ao alinhamento dos riscos identificados face aos objectivos e metas, registando-se apenas uma afirmação discordante. Quando se inquiriu acerca do tipo de riscos que a organização identificava, a maior concentração de respostas (8) verificou-se nos riscos de reputação, financeiros e de conformidade, logo seguidos dos riscos estratégicos e operacionais (sete respostas) e, em número inferior, dos riscos de oportunidade (5) e dos relativos ao público-alvo (4).

Destes resultados, parece deduzir-se que a imagem e a reputação da empresa, os aspectos de ordem financeira e o receio de incumprimento de normas legais constituem a preocupação fundamental dos gestores, o mesmo não se podendo dizer quando se trata de riscos relativos ao público-alvo da área de responsabilidade da organização, o que não deixa de suscitar a questão de saber até que ponto aqueles a quem os bens e serviços produzidos se destinam não devem constituir uma das preocupações prioritárias de quem gere um negócio, mormente quando de natureza eminentemente pública.

O mesmo se diga quanto à mensuração dos riscos em função do seu impacto, relativamente aos quais, sete das empresas respondentes convergiram para os impactos financeiros, logo seguidas do impacto na sua reputação (6) e do impacto no alcance dos objectivos. A atenção dedicada à sua probabilidade de ocorrência constituiu prática de apenas quatro empresas.

<sup>229</sup> In “Recomendações da CMVM sobre o Governo das Sociedades Cotadas”, Dezembro 2001 – Rec. Nº 6 (III Regras Societárias).

<sup>230</sup> Cfr. “Corporate Governance Principles”, OCDE, Maio de 1999, Parte. V, D.5.



## Tribunal de Contas

### ↳ Avaliação e gestão do risco

Em seis das sete empresas respondentes, verificou-se concordância com o facto de os riscos serem tidos em consideração no processo de tomada de decisões quanto às acções a empreender, registando-se mesmo uma situação de bastante concordância face àquela afirmação, o que permite inferir que, no processo de tomada de decisão, o gestor não será indiferente às circunstâncias que podem constituir ameaça ao curso dos negócios da empresa nos seus diferentes domínios.

Cabe, contudo, à empresa determinar a forma de melhor gerir os riscos que pode enfrentar, necessitando, por isso, de avaliar até que ponto existe, no seu interior, um ambiente de controlo eficaz, que determinará o grau de exposição ao risco. A partir desta constatação, o gestor estará em condições de definir as formas mais adequadas de gestão do risco, adoptando uma postura proactiva de prevenção das eventualidades a que o negócio possa estar sujeito.

Os resultados do questionário permitem concluir que a generalidade das empresas respondentes (8) estava em “concordância” quanto ao processo de gestão do risco, indo desde a avaliação da eficácia dos controlos e a avaliação dos custos de gerir os riscos, até ao estabelecimento de planos para pôr em prática as decisões sobre os riscos identificados e a prioridade àqueles que exigem uma gestão mais activa. Neste sentido, afigura-se existir consciência da importância desta matéria, nomeadamente no que toca à necessidade de ponderar o custo da gestão do risco para a organização, posto que já identificados, orientando a decisão prioritariamente para aqueles que maior atenção devem merecer por parte da gestão.

Perante a questão de a organização rever, como rotina, a eficiência dos controlos implementados para fazer face aos riscos, a maioria das respostas foi no sentido da “discordância” ou indiferença (“não concorda nem discorda”), concordando com a afirmação apenas três, facto que pode indicar que a revisão da eficiência dos controlos não constitui uma prática sistemática, como seria desejável, numa organização em que predomina um certo nível de cultura de risco.

### ↳ Monitorização e reporte do risco

A monitorização e revisão dos riscos em relação ao alcance dos objectivos mereceu a concordância de sete empresas, havendo apenas uma discordância, o que configura que, neste processo de gestão do risco, existe uma preocupação de alinhamento com os objectivos fixados para a empresa, bem como a revisão da eficiência dos controlos face ao risco.

A existência de procedimentos de reporte do risco colheu um total de seis respostas concordantes. No entanto parece ser indiferente se naquele se inclui a monitorização da eficiência da gestão do risco, o mesmo se dizendo relativamente à divulgação pela organização da importância da gestão do risco e documentação dos adequados procedimentos. Por outro lado, foi reconhecida a “utilidade da divulgação da existência, ou não, de sistemas de monitorização do risco nas empresas”, atenta a necessidade dos utilizadores da informação financeira conhecerem os riscos mais relevantes.

### f) Quanto às regras societárias internas

As boas práticas de governo das sociedades recomendam *o estabelecimento de regras específicas vocacionadas para regularem situações de conflito de interesses entre os membros do órgão de administração e a sociedade, bem como os principais deveres de diligência, lealdade e confidencialidade, nomeadamente no que toca à prevenção da utilização indevida de oportunidades de negócio e de bens societários*<sup>231</sup>. No âmbito do inquérito do Tribunal, apenas duas empresas afirmaram não dispor de códigos de conduta e de regulamentos internos sobre estas matérias, não existindo, em nenhuma das respondentes, comités especializados neste domínio, designadamente em conflitos de interesses e sigilo profissional.

Exceptuando quatro empresas que não se pronunciaram, durante os actuais mandatos existiram deliberações sobre incompatibilidades e negócios com a própria sociedade. No entanto, em todas, o órgão de gestão determinou a definição de funções e responsabilidades dos diversos níveis da organização, verificando-se, ainda, que, em oito delas, existiam normas de reporte de incidentes.

<sup>231</sup> Recomendação da CMVM sobre o Governo das Sociedades.





## Tribunal de Contas

Ao nível da OCDE é recomendado que o CA deve exercer a *monitorização e gestão dos potenciais conflitos de interesses entre o Conselho de Administração e os “stakeholders”, incluindo o mau uso de activos da empresa e abuso ou favorecimento de transacções empresariais*.<sup>232</sup>

As boas práticas reconhecidas pelo ANAO, neste domínio, são claras quando apontam que *o CA deve aprovar um código de conduta onde constem as expectativas em matéria de ética e de comportamento que devem ser seguidas tanto pelos administradores como pelos colaboradores da empresa*.<sup>233</sup>

### g) Quanto ao exercício da função accionista

Auscultou-se, junto das onze empresas, o seu sentimento em relação à forma como o accionista, ou o detentor do capital, exercia as suas funções em relação às empresas que detém. Quando instadas a indicar quais as funções por ele exercidas efectivamente, a maior concentração de resultados verificou-se em torno da escolha e nomeação dos responsáveis pela gestão e da aprovação de contas, logo seguidas da fixação das remunerações dos gestores e do fornecimento dos capitais próprios necessários e, ainda, do estabelecimento de orientações estratégicas<sup>234</sup>, missão, objectivos de médio/longo prazo e decisões de grandes investimentos (ou desinvestimentos).

Significativo, ainda, foi o facto de, oito das empresas respondentes, apontarem a avaliação do desempenho dos seus gestores como uma função do accionista, o que não deixa de levantar perplexidades porquanto não são conhecidos quaisquer resultados de tal avaliação.

Por outro lado, existe uma quase unanimidade em considerar que não há qualquer interferência do accionista, ou detentor do capital, na gestão corrente das empresas, sendo, na generalidade, considerada positiva ou razoável a forma como se desenvolve o exercício de tais funções.

<sup>232</sup> *Corporate Governance Principles*, OCDE, Maio de 1999, Parte V, D.4.

<sup>233</sup> In *Principles and better practices – Corporate Governance in Commonwealth Authorities and Companies*, ANAO, Maio 1999.

<sup>234</sup> Veja-se, a este propósito, neste capítulo, o comentário inserto na al. c), último §, em especial a nota de rodapé nº 15 (pág. ).

## 9.3 Apreciação Global

No entender da CMVM, o objectivo do governo das sociedades, sem pretender impor modelos rígidos e uniformes, é o de procurar contribuir para a optimização do desempenho das sociedades e favorecer todas as pessoas cujos interesses estão envolvidos na actividade societária – investidores, credores e trabalhadores.

Parafraseando o Australian National Audit Office (ANAO)<sup>235</sup> na sua definição de *corporate governance*, dir-se-ia que, em termos gerais, esta se refere ao processo através do qual as organizações são dirigidas, controladas e responsabilizadas<sup>236</sup>. Os pilares fundamentais sobre os quais assenta incluem a transparência das estruturas da empresa e das operações, a implementação de sistemas de gestão de risco e de controlo interno, a obrigatoriedade de prestação de contas por parte dos órgãos de gestão (*accountability*) e responsabilidade perante a sociedade.

A observação levada a cabo junto do grupo de onze empresas do SEE, permitiu verificar que não predomina uma clara sensibilização às questões de governo das sociedades na sua grande maioria<sup>237</sup>, porquanto muitas das práticas mais elementares não são ainda seguidas ou são-no de forma incipiente.

A abertura que muitas das empresas revelam face ao mercado e a atenção colocada na satisfação dos utilizadores dos bens ou serviços produzidos, ainda que configure um aspecto positivo, não encontra paralelo semelhante do ponto de vista da transparência e da divulgação. Há aspectos importantes da vida das empresas que não são dados a conhecer aos mais directamente interessados, não obstante a entusiasta receptividade das novas tecnologias por parte de todas, a qual constitui um excelente meio de promover a imagem da organização do ponto de

<sup>235</sup> Instituição Superior de Controlo da Austrália, a qual desenvolveu um documento visando a aplicação dos princípios de Corporate Governance ao Sector Público, em 1999, por reconhecer as vantagens advenientes para as entidades financiadas por fundos públicos na adopção daqueles Princípios e práticas, com vista a um melhor desempenho da gestão pública (nela se incluindo as empresas estatais).

<sup>236</sup> No original, em inglês, “held to account”, ou seja, responsabilizadas, devendo “prestar contas”.

<sup>237</sup> Refira-se, a propósito, o resultado do inquérito promovido pela CMVM no sentido de avaliar o grau de cumprimento das suas Recomendações sobre Governo das Sociedades Cotadas, que, em termos gerais, aponta para, ao cabo do 4º ano de aplicação, “um grau de cumprimento médio das recomendações ter sido de 56,8% em 2002, face a 52,5% em 2001, mencionando que apenas 2 empresas cumprem mais de 90% das recomendações (de entre 13) e nenhuma as cumpre integralmente.”



## Tribunal de Contas

vista institucional e não apenas numa vertente meramente promocional do seu negócio junto do público-alvo. A informação de carácter financeiro, por exemplo, não é, em regra, integralmente divulgada na Internet.

A divulgação, de forma clara e precisa, dos aspectos mais relevantes da vida das empresas ainda não se afigura uma prática corrente, atitude que em nada contribui para a tão desejada transparência de relações que deve existir quer no interior das organizações, quer orientada para o exterior. Tratando-se de empresas públicas, a partilha da informação de forma transparente e leal constitui um dever de qualquer gestor público, na medida em que o cidadão contribuinte é, afinal, não só um utilizador da sua actividade, como, também, indirectamente, seu “accionista”.

A “cultura” de risco não se afigura predominar com intensidade, sendo mesmo excluída do processo de gestão de algumas empresas, o que leva a concluir não estar enraizada nos hábitos e nos procedimentos de uma gestão que se quer moderna e responsável, sobretudo quando estão em causa dinheiros e valores públicos de substancial montante.

O exercício da gestão na empresa nem em todas se rege por Códigos de conduta, cuja existência consubstancia uma “boa prática” aconselhada pelo ANAO, o qual refere, designadamente, “*ser importante que tanto a administração como os gestores demonstrem um absoluto compromisso face ao código, quer através das suas palavras quer dos seus actos*”. Acresce, ainda, que se desconhece o conteúdo desses códigos e quais as matérias neles abrangidas.

A indefinição ou a eventual ausência de uma definição clara de objectivos estratégicos pelo accionista, com a fixação das metas a atingir, compromete o bom desempenho do gestor, na medida em que não lhe permite desenvolver as acções necessárias para a obstrução dos resultados expectados nem possibilita a avaliação do seu desempenho. Neste domínio, as “boas práticas” aconselhadas pelo ANAO vão no sentido da “*necessidade de os objectivos serem claramente documentados num plano estratégico de longo prazo (no mínimo 3 anos, actualizado anualmente) e num plano anual, ambos contendo metas e alvos de desempenho mensuráveis e atingíveis*”.

Dispõe, ainda, aquela ISC, como boa prática, que *os objectivos tanto de natureza comercial, como social (serviço público) devem estar claramente documentados e aprovados quer pelo órgão de gestão, quer pelo Ministro responsável*.

Em síntese, dir-se-ia que “*a Corporate Governance deve basear-se na aceitação, por todos os que estão envolvidos no processo da gestão, de que deles se espera um comportamento ético e segundo os mais elevados padrões de integridade, bem como transparência e consistência em todas as suas acções*”<sup>238</sup>. Neste domínio, é irrelevante tratar-se de organizações públicas ou privadas, pois “*quando as pessoas conhecem as suas responsabilidades e aquilo por que têm de prestar contas (accountable), o seu desempenho será mais eficaz. Do mesmo modo, os “stakeholders” externos à organização precisam de conhecer o modo como a organização está a actuar quanto ao cumprimento das suas obrigações e quais os resultados que está a atingir*”.<sup>239</sup>

<sup>238</sup> In ANAO “Applying Principles and Practice of Corporate Governance in Budget Funded Agencies”, [www.anao.gov.au](http://www.anao.gov.au)

<sup>239</sup> *idem*, texto citado.





## 10 PERSPECTIVAS DO SECTOR EMPRESARIAL DO ESTADO

A evolução verificada no Sector Empresarial do Estado, no triénio 1999/2001, teve como pilares básicos um conjunto de medidas que implicaram alterações a diferentes níveis, com impactos diferenciados, os quais, de forma sintética, se procurou analisar no presente relatório. Cabe, agora, tecer algumas considerações sobre o que se perspectiva para o SEE.

Acresce, preliminarmente, salientar que o surgimento do Livro Branco sobre o SEE<sup>240</sup>, em 1998, constituiu um passo decisivo para a definição de um novo quadro jurídico enformador e de referência do universo empresarial público, que viria a concretizar-se com a publicação do Regime Jurídico do SEE, em finais de Dezembro de 1999<sup>241</sup>.

### 10.1 A dimensão do SEE

Após as nacionalizações realizadas na década de setenta, as quais conduziram a um avolumar do número de empresas, então denominadas públicas, na esfera do Estado, o SEE passou por uma vaga de privatizações, iniciadas em finais dos anos oitenta e que têm prosseguido até à actualidade, no sentido da redução daquele número com vista ao redimensionamento do sector, ou seja, por forma a limitar a presença do Estado como agente económico aos sectores de cariz eminentemente social, em particular na produção de bens e serviços públicos.

Com efeito, o Livro Branco sobre o Sector Empresarial do Estado, publicado em 1998, reconhece já a acentuada dimensão do SEE, reafirmando a existência de *um elevado número de empresas em que o Estado participa, directa ou indirectamente, com as quais pouco ou nada se relaciona e que contribuem fortemente para uma dimensão excessiva do SEE*, apontando, consequentemente, no sentido *da sua alienação*. Neste sentido, recomenda, também, que *a redução da presença do Estado na economia, através da privatização de empresas do SEE, deve ter como contrapartida um reforço da função regulamentadora e fiscalizadora*<sup>242</sup>, funções estas a exercer por *entidades independentes*.

Contudo, em finais de 2001, e não obstante os programas de reprivatizações que tiveram lugar, no triénio 1999/2001 (acrescidas de algumas sociedades em fase de liquidação), o número de empresas directamente detidas pelo Estado registava ainda considerável dimensão em resultado da criação de novas sociedades, quer direccionadas para a gestão de eventos e a realização de projectos de investimento público vultuosos<sup>243</sup>, quer na sequência da reestruturação de grupos empresariais (*holdings*).

As participações directas em sociedades mantiveram-se em número elevado, verificando-se que a presença do Estado abrangia quase todos os sectores de actividade. Acresce que a “hierarquia” das participações indirectas, que se desdobram em “cascata”, avolumaram, ainda mais, aquele número, revelando uma grande dispersão, muitas vezes em empresas *com as quais o Estado pouco ou nada se relaciona e que contribuem fortemente para uma dimensão excessiva do SEE*.<sup>244</sup>

<sup>240</sup> Livro Branco do Sector Empresarial do Estado, Ministério das Finanças, 1998, pag 175. Este Livro resulta do trabalho desenvolvido pelo Grupo de Trabalho constituído por Resolução do Conselho de Ministros nº 32/96 (DR Série I-B, nº 79, de 2/04/96), cuja missão consistiu em “*analisar a situação actual das empresas públicas na economia e suas perspectivas, devendo elaborar um Livro Branco do Sector Empresarial do Estado, contendo um conjunto de medidas que incluam, nomeadamente, projectos de alteração das estruturas económico-financeiras, bem como a eventual revisão da legislação referente ao sector empresarial do Estado.*” A sua publicação constituiu um importante referencial em termos de princípios orientadores para o universo empresarial estatal.

<sup>241</sup> O Decreto-Lei nº 558/99, de 17 de Dezembro, como já mencionado.

<sup>242</sup> Propósito reiterado no Programa do XV Governo Constitucional quando afirma que *o Estado deve conservar e reforçar a sua função reguladora, mantendo como propósito geral a optimização da aplicação dos recursos públicos*. (Cap. II Sanear as finanças públicas, desenvolver a economia, ponto 2 Economia).

<sup>243</sup> São disso exemplos a criação da RAVE, SA, a EDAB, SA as Sociedades no âmbito do Programa POLIS, a Sociedade EURO 2004, SA, entre outros.

<sup>244</sup> Livro Branco do Sector Empresarial do Estado, ed. Ministério das Finanças, 1998, pag 175.



A morosidade dos processos de liquidação de empresas também não contribuiu para a extinção célere e definitiva das empresas cuja operacionalidade cessara, como sucedeu com as que foram constituídas com objecto social com vida limitada, cuja extinção deveria ocorrer logo que concluída a sua missão.<sup>245</sup> A análise focalizada nos processos de liquidações que tiveram lugar no triénio, é bem demonstrativa da demora que alguns processos, aparentemente simples, sofreram, sendo disso exemplo o caso da Sociedade Portugal Frankfurt, SA.

A dimensão do SEE parece constituir, assim, um aspecto merecedor de grande destaque, a avaliar pelos termos da medida inserta no Programa para a Produtividade e o Crescimento da Economia<sup>246</sup>, a qual, no âmbito da consolidação e revitalização do tecido empresarial, aponta para a *redução ao mínimo indispensável da presença do Estado nos sectores produtivo e de infra-estruturas estratégicas*. Reestruturar e redimensionar o SEE constitui, também, medida relevante, contemplada no âmbito do Relatório da ECORDEP<sup>247</sup>.

Face a uma dimensão já tida como considerável, necessário se torna dispor de uma inventariação, tanto quanto possível exhaustiva, desse universo de participações e empresas, sendo nesse sentido que, claramente, se posiciona o Livro Branco do SEE<sup>248</sup>, face à diversidade e complexidade daquele universo. Nele se reconhece, aliás, que *o mero inventário e a agregação de dados relativos ao SEE mostra-se uma tarefa complexa por não existirem mecanismos seguros de inventário e custódia das participações*. Esta realidade conduziu à publicação do Decreto-Lei nº 491/99, de 17 de Novembro, diploma no qual se aduzem razões que se prendem com a *diversidade e quantidade das participações detidas pelo Estado e outros entes públicos, bem como à forma dispersa que a presença do Estado e de outros inúmeros entes públicos revela, tanto a nível da entidade detentora, como da forma jurídica utilizada*.

<sup>245</sup> Recomendação inserta no relatório “Evolução do Sector Empresarial do Estado 1996 a 2001”, Ministério das Finanças, Direcção-Geral de Estudos e Previsão, Março de 2002, pag 101

<sup>246</sup> Aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros nº 103/2002, de 26 de Julho. De mencionar que referência do mesmo teor é feita no Programa do XV Governo Constitucional, Cap. II, Sanear as Finanças Públicas. Desenvolver a Economia, ponto 2.2 Economia, inserida na medida denominada “Racionalizar e Redimensionar o SEE”, a qual considera que *o peso do Estado na economia continua a ser excessivo, sendo que o Estado deve limitar a sua presença ao que for estritamente necessário, acentuando, em paralelo, que, nesses domínios, o mesmo deve ser um gestor eficiente*.

<sup>247</sup> Relatório da Estrutura de Coordenação Para a Reforma da Despesa Pública, Ministério das Finanças, Setembro de 2001.

<sup>248</sup> Ob.cit.

Este diploma cometeu à Inspeção-Geral de Finanças *a competência para organizar e manter actualizado o registo das participações, em entidades societárias e não societárias, detidas pelo Estado e outros entes públicos, individual ou conjuntamente, de forma directa ou indirecta* (artº 1º).

Pretendeu-se, deste modo, tornar viável o conhecimento exhaustivo do universo empresarial do Estado, não sem se reconhecer a dificuldade de tal tarefa, atendendo, entre outros, à enorme volatilidade que o caracteriza.

## 10.2 O Estado como empresário e o exercício da função accionista

O Decreto-Lei nº 558/99, de 17 de Dezembro, veio definir o papel do Estado como detentor do capital das suas empresas, quer estas revistam a forma de sociedades comerciais, quer de entidades públicas empresariais, e que o distingue dos outros papéis que também lhe competem, nomeadamente o de administração, de legislador, de regulador e de fiscalizador.

Nessa medida, naquele diploma menciona-se o dever do Estado exercer as funções essenciais de qualquer accionista nas empresas por si detidas, de modo distinto das funções normativa e fiscalizadora, e das funções de custódia e acompanhamento, bem como, ainda, das funções de gestão que competem aos órgãos de gerência ou de administração<sup>249</sup>.

Recomenda, também, a reserva para o foro político de decisões sobre manutenção, ou não, das empresas na posse do Estado, atribuindo a *função accionista a estruturas autónomas*, o que veio a ser consignado no artº 10º daquele diploma, *podendo aquelas revestir a forma de sociedades holdings*<sup>250</sup>.

<sup>249</sup> Ob. Cit. pag 172.

<sup>250</sup> In Livro Branco do SEE, pag 173 – É disto exemplo claro a reestruturação da PARTEST, transformando-a na Parpública, SGPS, SA, bem como a reorganização de grupos sectoriais sob a direcção de sociedades tipo SGPS (caso Portugal Global, na comunicação social)



## Tribunal de Contas

O legislador também considerou importante, quanto à designação ou proposta de administradores pelo Estado, utilizar, como critério de escolha<sup>251</sup>, a *experiência profissional*<sup>252</sup> relevante, por forma a que *ofereçam garantias de desempenho idóneo*, dispondo os mesmos de *independência técnica no exercício das suas funções*<sup>253</sup>.

No que se refere a este aspecto, é de salientar a remessa, feita pelo Decreto-Lei n.º 558/99, no seu art.º 15.º, n.º 1<sup>254</sup>, para legislação especial, a ser aprovada, relativa ao estatuto próprio dos administradores designados pelo Estado, facto que, até finais de Janeiro de 2004, não aconteceu, o que torna ainda mais urgente a publicação daquele Estatuto, que não deve desprezar, nomeadamente, o dever de *accountability*, ou seja, mecanismos claros e inequívocos de responsabilização e avaliação do desempenho dos gestores.

Posto que o papel das empresas do SEE se orienta no sentido da realização de fins públicos e da satisfação de necessidades colectivas, a actividade do gestor público deverá, assim, ser enquadrada à luz dos princípios gerais que regem a actuação da administração pública, porquanto estas entidades, não obstante o seu regime de direito privado, revestem-se de interesse colectivo, ao serviço da comunidade.

Em simultâneo, impõe-se a definição de critérios claros e precisos em matéria de conduta profissional, bem como a fixação de princípios de ética e transparência na condução dos negócios por parte dos gestores públicos, consubstanciados num “Código de Ética”, até ao momento inexistente no país, mas internacionalmente de reconhecida necessidade<sup>255</sup>.

Será também indispensável, no tocante às empresas que se mantenham na esfera estatal, fazer referência à necessidade de *implantação de sistemas de controlo de gestão, de estabelecimento de objectivos de produtividade e eficiência e de retribuição dos gestores em função dos resultados*

*alcançados*, tal como se encontra expresso nas Linhas Orientadoras do Programa para a Produtividade e Crescimento da Economia, apresentadas pelo Ministro da Economia em 3 de Junho de 2002<sup>256</sup>.

Por último, importa salientar a recomendação formulada no âmbito do Relatório da Estrutura de Coordenação para a Reforma da Despesa Pública (ECORDEP)<sup>257</sup> – no sentido da *dinamização de uma unidade de acompanhamento das empresas públicas ou com participação relevante de capitais públicos, que deverá ser altamente especializada para a tarefa de acompanhamento do sector, estritamente na óptica da função accionista do Estado*.

### 10.3 A Situação económico-financeira do SEE

Do ponto de vista financeiro, é verificável, num significativo número de empresas, uma situação fortemente desequilibrada, da qual ressalta um elevado endividamento, em consequência de um sistemático recurso ao crédito, não raro para acorrer a necessidades de tesouraria, derivadas, muitas vezes, de actos de gestão corrente. Nas empresas prestadoras de serviço público, o não cumprimento tempestivo das obrigações assumidas pelo Estado, constitui facto que, também, tem contribuído para a sua difícil situação financeira.

Acresce, ainda, uma fraca rendibilidade (operacional) que se traduz numa incapacidade de gerar os proveitos necessários para a cobertura dos custos operacionais e, muitas vezes, sustentar o cumprimento das obrigações financeiras derivadas do endividamento, atingindo, algumas delas, situações de manifesta falência técnica, materializada na acumulação de prejuízos, cujos valores se sobrepõem ao montante dos capitais próprios.

<sup>251</sup> Artº 15º do DL 558/99, de 17/12

<sup>252</sup> Idem, nº 2.

<sup>253</sup> Ibidem, nº 3.

<sup>254</sup> cujo art.º 39.º mantém em vigor o DL n.º 464/82, de 9/12, diploma este profundamente desajustado da realidade.

<sup>255</sup> A Lei recentemente publicada nos EUA, em Junho de 2002, denominada “Sarbanes-Oxley Act”, surgida na sequência dos escândalos financeiros de que o caso Enron foi paradigmático, teve em vista disciplinar a forma como as empresas gerem os seus negócios e relatam as suas operações à SEC e ao público. Entre as obrigações que impõe, encontra-se a exigência de as empresas declararem se dispõem, ou não, de um “Código de Ética” – in “New rules, new challenges”, The Institute of Internal Auditor, Dec. 2002, pag. 41.

<sup>256</sup> In Programa para a Produtividade e Crescimento da Economia (17 de Junho de 2002), Linhas Orientadoras do Programa para a Produtividade e Crescimento da Economia, apresentadas pelo Ministro da Economia em 3 de Junho, cap. VII Privatização – site do Ministério das Finanças, [www.min-financas.pt](http://www.min-financas.pt).

<sup>257</sup> Ministério das Finanças, Setembro de 2001, recomendação nº 12, ponto 6.



Não obstante, já o Livro Branco alertava para o *dever do Estado, no exercício da função accionista em sociedades total ou maioritariamente por si detidas, actuar por forma a assegurar o desenvolvimento sustentado e a sobrevivência a longo prazo das empresas, garantindo-lhes, ainda, a sua autonomia económica e financeira como condição da sua sobrevivência*. Neste sentido, adverte que *os capitais permanentes devem ser adequados aos seus activos e a sua exploração equilibrada, por forma a serem capazes de remunerar adequadamente os capitais próprios que nelas foram investidos*<sup>258</sup>.

De igual modo, o Relatório ECORDEP vem recomendar oportuna e significativamente, a *articulação da estratégia do SEE com a necessidade de efectuar ganhos de eficiência na gestão das empresas públicas, minimizando os impactos sobre o Orçamento do Estado, não sem referir a necessidade de avaliação dos custos da obrigação do serviço público e respectivos benefícios*<sup>259</sup>. Consequentemente, referência em tom semelhante é feita ao *esforço sério de racionalização e saneamento das empresas deficitárias e de contratualização do serviço público* que terá necessariamente de ser levado em consideração no futuro próximo, apontando, também, para a *introdução de factores de racionalidade a introduzir na gestão das empresas deficitárias*, como sintomaticamente é sugerido no Relatório sobre o SEE – sua evolução entre 1996 e 2001<sup>260</sup>.

Sem embargo, a par de todos estes caminhos que apontam para uma maior racionalidade em alguns sectores do SEE, um *programa de reestruturação e de saneamento económico-financeiro, permitindo maior disciplina das contas do sector público e maior eficiência produtiva*, constitui uma medida que as autoridades nacionais claramente pretendem estabelecer como prioridade<sup>261</sup>, no âmbito do desenvolvimento da economia.

Pelo exposto, é indiscutível o reconhecimento das dificuldades que o SEE vem atravessando quer no domínio financeiro, quer em múltiplos aspectos da sua gestão, convergindo todas as propostas enunciadas no sentido da necessidade de uma urgente reconsideração do universo do SEE, sua reestruturação, racionalização da sua gestão e do seu funcionamento, com vista ao seu equilíbrio financeiro e capacidade de um melhor desempenho da sua missão, a qual se deverá traduzir, em última instância, na satisfação do interesse público de forma económica e eficiente.

### 10.4 O governo das sociedades

Em Portugal, como oportunamente se referiu, as Recomendações sobre governo das sociedades emanadas da CMVM são, apenas, aplicáveis às sociedades cotadas, não sem que se admita, porém, que as mesmas possam “ser seguidas também por sociedades cujas acções não estejam admitidas à negociação em mercado regulamentado”. Neste contexto, torna-se importante fomentar a adopção daqueles Princípios no âmbito das empresas do SEE, reconhecidas que são as suas múltiplas vantagens e benefícios no sentido de uma gestão mais transparente, eficiente, eficaz e responsabilizante (*accountable*).

Por sua vez, não pode ser ignorada a justificação que é aduzida, por parte da OCDE, quanto à utilidade e vantagens da adopção daqueles Princípios, mormente quando expressamente refere que “*sempre que considerados aplicáveis, podem aqueles também tornar-se ferramentas úteis para aperfeiçoar o governo das sociedades em empresas não negociadas em bolsa como, por exemplo, empresas de capital fechado e estatais.*” Reforça, ainda, que *os Princípios constituem uma base comum que os países membros consideram essencial para o desenvolvimento de práticas de bom governo das sociedades*. Ora, Portugal integra os países membros da OCDE.

<sup>258</sup> In Livro Branco do SEE, Ministério das Finanças, 1998, pag. 174.

<sup>259</sup> In Relatório ECORDEP, recomendação nº 12, pontos 2 e 3.

<sup>260</sup> “Relatório sobre o Sector Empresarial do Estado – sua evolução entre 1996 e 2001”, Ministério das Finanças, Direcção –Geral de Estudos e Previsão, Março de 2002.

<sup>261</sup> Medida inserida no Programa do XV Governo Constitucional, cap. II – Sanear as Finanças Públicas, Desenvolver a Economia, ponto 2 – Economia.



## Tribunal de Contas

Paradigmático da importância desta questão é o facto de a ISC da Austrália<sup>262</sup> ter desenvolvido um documento<sup>263</sup> no qual consagra a aplicação de princípios e boas práticas de governo das sociedades no sector público, destacando os benefícios que advêm para a gestão das entidades públicas (nas quais se incluem as empresas estatais) decorrentes do seguimento de tais práticas, uma vez que, tendo como contexto a teia de relações entre o Parlamento, os Ministros e as Administrações dessas entidades, defende, por consequência, que “o governo das sociedades consubstancia um quadro de referência que visa apoiar o desenvolvimento do governo das sociedades por parte dos gestores públicos”.

Mais recentemente, em Novembro de 2002, foi apresentado pela UE um relatório intitulado “A modern regulatory framework for company law in Europe”<sup>264</sup>, cujas recomendações se dirigem tanto a empresas privadas como públicas, atenta a referência expressa ao facto de “a legislação empresarial tradicionalmente distinguir empresas públicas e privadas, o que, muitas vezes, não é, na prática, relevante”.

Nesta matéria, o estudo desenvolvido teve como propósito verificar “como a UE deverá coordenar e reforçar activamente os esforços desenvolvidos pelos Estados-Membros no sentido de melhorar a governação das sociedades na Europa”. Em consequência, recomenda-se que “às empresas deverá ser exigida a inclusão no seu relatório de gestão anual de uma descrição sobre os elementos-chave das regras e práticas de governação das sociedades que aplicam, a qual também deverá figurar no seu “site” da internet”.

Por outro lado, o relatório recomenda taxativamente que *cada Estado-Membro deverá preparar o seu próprio Código de governação das sociedades*, cuja estrutura base será desenvolvida ao nível da UE, cabendo às empresas sujeitas à jurisdição desse Estado-Membro agir em conformidade ou, então, justificar as razões por que seguiram práticas diferentes em relação a esse código, e, por sua vez, competindo ao Estado-Membro zelar pela monitorização e encorajamento da sua utilização e divulgação.

Na presença de tão relevantes documentos, todos eles versando a problemática do governo das sociedades nas organizações, sem qualquer distinção entre sector público e sector privado, não se pode duvidar do reconhecido mérito e valor de semelhante instrumento para a gestão, cada vez mais transparente, verdadeira, eficiente, responsabilizante (*accountable*) e plasmada de valores éticos das empresas públicas portuguesas.

As instituições internacionais reconhecem-no e atribuem-lhe a importância que o assunto merece, mesmo ao nível do espaço da Europa comunitária da qual o país faz parte<sup>265</sup>.

<sup>262</sup> O Australian National Audit Office (ANAO)

<sup>263</sup> “Principles and Better Practices – Corporate Governance in Commonwealth Authorities and Companies” (Discussion Paper), ANAO, Junho de 1999, documento objecto de revisão e republicado, em Julho de 2003, sob o título “Public Sector Governance”.

<sup>264</sup> Relatório elaborado pelo Grupo de Alto Nível sobre Legislação Empresarial, de iniciativa da União Europeia, o qual teve na sua origem uma “reação ao caso Enron”, que terá levado a Comissão e o ECOFIN a mandar o Grupo de Trabalho a rever um número específico de questões relativas ao governo das sociedades e à auditoria.

<sup>265</sup> Acresce, ainda, a influência que se perspectiva, certamente, atingir a Europa, na sequência da aprovação da Sarbanes-Oxley Act, nos EUA, a qual visa “apertar a malha” quanto ao funcionamento das empresas, quando estão em causa a transparência, a ética e a segurança dos controlos, por via da institucionalização de bons sistemas de governação das sociedades, com vista a prevenir situações de fraude, de que o caso Enron é exemplo!





*Tribunal de Contas*





## III DESTINATÁRIOS, PUBLICIDADE E EMOLUMENTOS

### 11 DESTINATÁRIOS

Deste Relatório e dos seus Anexos (contendo as respostas remetidas em sede de contraditório) são remetidos exemplares às entidades que se seguem:

- ❑ À **Assembleia da República**, com a seguinte distribuição:
  - Presidente da AR;
  - Comissão de Economia e Finanças;
  - Comissão de Execução Orçamental;
  - Líderes dos Grupos Parlamentares.
- ❑ Ao Governo, com a distribuição que se segue:
  - Primeiro-Ministro;
  - Ministra de Estado e das Finanças.
- ❑ À Direcção Geral do Tesouro e à Direcção Geral do Orçamento;
- ❑ PARPÚBLICA;
- ❑ Ao representante do Procurador-Geral da República junto do Tribunal, nos termos do disposto pelo n.º 4 do art. 29.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

### 12 PUBLICIDADE

Após entregues exemplares deste Relatório e dos seus Anexo às entidades acima enumeradas, será o mesmo, em tempo oportuno e pela forma mais adequada, divulgado pelos meios de Comunicação Social e, bem assim, inserido no *site* do Tribunal de Contas na Internet.

### 13 EMOLUMENTOS

Nos termos do Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, e de acordo com os cálculos feitos pelos Serviços de Apoio Técnico do Tribunal, são devidos emolumentos, por parte da Direcção Geral do Tesouro, no montante de 1.551,65 € (mil quinhentos e cinquenta e um euros e sessenta e cinco cêntimos).



## *Tribunal de Contas*

Tribunal de Contas, em 29 de Janeiro de 2004

O Conselheiro Relator

(Carlos Moreno)

Os Conselheiros Adjuntos

(Lia Olema Videira de Jesus Correia)

(Manuel Raminhos Alves de Melo)