

PROJECTO DE RESOLUÇÃO N.º 458/XI/2.^a

“Reestruturar o Sector Empresarial do Estado”

A descrição de carácter económico-financeiro apresentada na próxima secção não deixa dúvidas sobre a absoluta necessidade de uma reestruturação que leve à reavaliação, racionalização e consequente diminuição do peso do Sector Empresarial do Estado (SEE) na economia portuguesa. Uma necessidade imperiosa e urgente que está muito para além de quaisquer perspectivas ideológicas e que se impõe pelo realismo das presentes circunstâncias financeiras, económicas e sociais. Reflectindo bem essas circunstâncias, não pode deixar de salientar-se a recente diminuição do rating de quatro empresas públicas – CP, Metropolitano de Lisboa, Parública e Refer – efectuada pela agência de notação financeira Standard & Poor's para um nível considerado “lixo” (junk). Serão, assim, agravadas as condições de financiamento destas empresas – o que já foi visível no recente cancelamento de uma operação de colocação de dívida por parte da Refer (EUR 500 milhões) motivado por falta de procura – dificultando ainda mais a concessão de crédito à sociedade civil (tecido empresarial privado e famílias), e agravando as condições económicas e sociais em geral.

Em 2006, o Sector Empresarial do Estado (SEE) representava 3.7% do PIB português e 2.5% do emprego total; desde então, estes valores foram sempre crescendo, até atingirem, em 2009 – o último ano para o qual existem indicadores completos para o SEE –, 5.1% do PIB e 3.4% do emprego (aproximadamente 150 mil trabalhadores). O Anexo a este Projecto de Resolução retrata esta evolução.

Em Dezembro de 2009, e de acordo com os dados do Orçamento do Estado para 2011 (OE'2011), o Estado, através da Direcção-Geral do Tesouro e das Finanças, detinha um universo de 125 empresas, das quais 93 eram consideradas participações relevantes, abrangendo sectores tão diversos como cultura, comunicação

social, requalificação urbana e ambiental, saúde e transportes, entre muitos outros. Acrescem a este universo as empresas, e participações detidas pelas holdings Parpública e Caixa Geral de Depósitos.

É ao nível das Empresas Públicas Não Financeiras (EPNF) e em especial nos sectores dos transportes, saúde, infra-estruturas e comunicação social, que a situação financeira, operacional e de gestão é mais preocupante. O já referido Anexo mostra, para os quatro anos terminados em 2009, a evolução de um conjunto de indicadores financeiros seleccionados para este conjunto de empresas, sendo visível, em geral, uma progressiva deterioração. É possível verificar que as EPNF apresentaram, em 2009:

- ✓ Um resultado líquido negativo de EUR 364 milhões;
- ✓ Custos com pessoal de aproximadamente EUR 5 mil milhões;
- ✓ Um passivo de EUR 56 698.7 milhões (33.7% do PIB);
- ✓ Necessidades de financiamento de EUR 8 756 milhões (5.2% do PIB);
- ✓ Um endividamento total de EUR 40 718.9 milhões (24.4% do PIB), do qual EUR 31 229.6 milhões (18.6% do PIB) era endividamento bancário e EUR 12 531 milhões tinham garantia do Estado;
- ✓ Um acréscimo do endividamento bancário face a 2008 de EUR 3 632.2 milhões, ou 2.2% do PIB;
- ✓ Um esforço financeiro anual do Estado (2009) de EUR 1 090.9 milhões, do qual EUR 428.4 milhões eram indemnizações compensatórias/subsídios e EUR 485.2 milhões eram dotações de capital.

Ou seja: não só o peso do SEE na economia portuguesa tem vindo a aumentar ano após ano, como a sua situação financeira configura uma prática geral de desorçamentação no que diz respeito às transferências do Orçamento do Estado para as empresas, que se encontram, assim, suborçamentadas, endividadas, e com significativas lacunas no respectivo modelo de gestão.

No actual contexto económico-financeiro de forte limitação ao financiamento, o peso que o SEE tem na economia e as suas enormes necessidades de financiamento têm vindo a revelar-se cada vez mais prejudiciais ao desenvolvimento da actividade do tecido empresarial, composto na sua esmagadora maioria (99.5%) por Pequenas e Médias Empresas, pois quer o Estado, quer as instituições financeiras têm tendência para direccionar a liquidez disponível, preferencialmente, para o SEE. Este enquadramento tem, assim, contribuído para o aumento de falências e, conseqüentemente, do desemprego, que atinge níveis

historicamente elevados (mais de 600 mil indivíduos, correspondentes a uma taxa superior a 11% da população activa). Assim sendo, e como já se notou na secção introdutória, a reavaliação do peso que o SEE tem na economia é uma necessidade imperiosa e urgente que está muito para além de perspectivas ideológicas, certamente legítimas que poderão existir sobre este assunto, mas que são totalmente ultrapassadas pelas actuais circunstâncias que Portugal enfrenta.

Por outro lado, existe na sociedade portuguesa a percepção de que o SEE em geral – com a natural existência de excepções – não é propriamente o paradigma do rigor, da transparência, da gestão eficiente e regrada. Como seria desejável que acontecesse. Em particular, no que diz respeito às remunerações dos gestores públicos, existe a ideia de que elas são, em geral, elevadas. Em conjunto com o tempo de grandes dificuldades que vivemos, esta ideia, enraizada na sociedade, é propícia a lógicas erradas, demagógicas e a roçar populismos fáceis e perigosos. Recentes iniciativas parlamentares que, no essencial, visavam a imposição uniforme e cega de um limite às remunerações de gestores públicos, são bem o exemplo de uma abordagem que se deve evitar. É o aproveitamento que pode ser considerado condenável das actuais circunstâncias – que são, também, propícias a decisões que, elas próprias, se não forem bem medidas e ponderadas, podem criar problemas muito maiores do que aqueles que pretendem resolver.

É, pois, indispensável alterar a percepção que hoje existe no que diz respeito à política de remunerações no SEE – bem como mudar radicalmente a lógica que, em geral, preside a essa política. Porque se existem casos em que as remunerações dos gestores públicos podem ser consideradas elevadas, outras situações existem em que vários gestores públicos são remunerados abaixo do seu desempenho. É por isso que as remunerações dos responsáveis executivos, seja no SEE, seja no sector privado, ou mesmo nas Administrações Públicas, não devem, nunca, ser analisadas por si só, nem ser dissociadas da natureza da gestão efectuada, dos objectivos definidos e dos resultados que são obtidos em cada situação. São conhecidos casos de gestores e dirigentes públicos que auferem remunerações que são consideradas elevadas em valor absoluto e cujas nomeações podem, afinal, ser consideradas boas decisões, bons actos de gestão, por estarem ligadas a resultados muito positivos. E o inverso é também verdadeiro. Evidentemente, apesar da legislação já existente nesta matéria – de que se destaca o Estatuto do Gestor Público (Decreto-Lei nº 71/2007 de 27 de Março), as regras de bom governo devem ser sempre aplicáveis ao SEE, tendo como fio condutor as regras recomendadas e aplicáveis a empresas cotadas, consideradas as

melhores práticas e indispensáveis para se atingir uma gestão pública empresarial rigorosa, eficiente, responsável e transparente.

Não pode ainda deixar de ser referido que a decisão de cortar em 5% a massa salarial nas Administrações Públicas, decidida pelo Governo para ser efectiva em 2011, foi igualmente acompanhada de uma decisão semelhante relativamente ao universo do SEE, incluindo responsáveis executivos. No entanto, ironicamente, tal medida, que pode ser vista como a aplicação solidária da mesma redução salarial global a todo o universo público (Administrações Públicas e SEE), com o intuito de reduzir o endividamento que tanto tem prejudicado a actividade económica em geral (como já atrás foi referido) e tanto tem pesado no bolso dos contribuintes, acabou por não merecer a viabilização parlamentar das forças políticas que apresentaram, depois, iniciativas como as atrás citadas.

Torna-se, assim, necessário rever de forma profunda e estruturada a presença do SEE na economia. Este exercício deverá ser efectuado considerando que:

- ✓ O SEE não é, por si só, um garante do bem-estar da população, devendo, por isso, ser analisado numa perspectiva de racionalização e de redimensionamento, assegurando que os serviços prestados, incluindo o serviço público, sejam sustentáveis;
- ✓ O serviço público prestado aos cidadãos deve ser reavaliado caso a caso e de forma recorrente, assegurando a todo o momento que continua a existir a necessidade que esteve na sua origem, e que o sector privado não tem capacidade de o prestar garantindo a mesma qualidade para o mesmo nível de custo social;
- ✓ O Estado não deverá ser o motor da economia, cabendo esse papel, sempre que possível, à economia privada e social. O papel do Estado deve ser, preferencialmente, o de facilitar e regular a actividade económica, bem como o de estar presente em actividades cujo serviço não poderá ser assegurado pela sociedade civil;
- ✓ A reestruturação do SEE transmitirá um sinal claro de mudança do comportamento do Estado enquanto agente económico, promovendo uma política de atracção de capitais (nacionais e estrangeiros) e fomentando a iniciativa privada;

- ✓ A estrutura do SEE deve ser o paradigma de uma gestão moderna e com maior grau de autonomia, mas também de responsabilização, face ao poder político;
- ✓ O esforço financeiro do Estado na manutenção do actual modelo de SEE é insustentável, e que deve ser realizado um exercício sério, eficaz e rápido de redução dos custos associados à manutenção e gestão destas empresas;
- ✓ A concessão/privatização/alienação de alguns activos empresariais é fundamental para a necessária consolidação das finanças públicas.

Neste contexto, a Assembleia da República resolve, ao abrigo do disposto no n.º 5 do artigo 166.º da Constituição da República Portuguesa, recomendar ao Governo que:

1. Seja conduzido um exercício independente de análise económico-financeira do SEE que permita identificar claramente:
 - 1.1. Que empresas devem ser mantidas no universo da sua carteira de participações (apresentando a racionalidade que conduziu à sua decisão, nomeadamente o processo e os critérios de avaliação); entre estas, que empresas deverão ser objecto de reestruturação, ajustando os serviços prestados/produzidos às necessidades das populações servidas e contratando de forma clara e autónoma níveis de serviço, mas assegurando a sustentabilidade financeira das empresas (isto é, apresentando o racional económico e estratégico do processo de reestruturação, os principais objectivos a atingir devidamente quantificados, e o calendário de execução); tal exercício deve não só ser efectuado empresa a empresa, como também analisando as diversas unidades das empresas (nos casos em que tal seja exequível);
 - 1.2. Que empresas deverão ser privatizadas e concessionadas, apresentando um calendário concreto de execução para o efeito;
 - 1.3. Que empresas deverão ser objecto de fusão dentro do perímetro do SEE, e que empresas deverão ser reintegradas no perímetro das Administrações Públicas, colocando, assim, um fim à

crescente desorçamentação de despesa pública que se tem vindo a verificar, apresentando um calendário concreto de execução para o efeito;

- 1.4. Que empresas deverão ser encerradas, porque a sua existência, função e actividades desempenhadas não são enquadráveis nas funções e no papel do Estado, apresentando um calendário concreto de execução para o efeito.
2. Reestruture profundamente o funcionamento do SEE, alterando a lógica vigente, que tão onerosa tem sido para os contribuintes, e pesada e nefasta para a economia, através de:
 - 2.1. Redução, a curto prazo, da participação do Estado em empresa cotadas em bolsa (pela privatização e alienação de participações sociais detidas pela Parpública e pela CGD), afectando o encaixe associado a essas alienações à redução de dívida pública;
 - 2.2. Redesenho do modelo de gestão do SEE, assegurando um adequado equilíbrio entre o necessário foco empresarial e a capacidade de gestão exigidas. A este nível, o modelo de gestão deverá ponderar:
 - a. Se a empresa é total ou parcialmente detida pelo Estado e, neste caso, se o é maioritariamente ou minoritariamente;
 - b. Se a empresa é monopolista, ou se actua num mercado concorrencial;
 - c. A natureza da actividade e o sector onde desenvolve a sua acção.
 - 2.3. Promoção da nomeação de administrações executivas profissionais, com maior autonomia e responsabilidade face ao poder político, correctamente dimensionadas de acordo com a natureza das empresas em questão e das actividades desenvolvidas, e orientadas para indicadores objectivos de:
 - a. Nível de serviço e qualidade de serviço prestado aos clientes (populações);
 - b. Rendibilidade dos capitais próprios;
 - c. Sustentabilidade financeira da empresa;
 - d. Gestão dinâmica da carteira de activos empresariais numa lógica integrada.

2.4. Colocação em prática de uma política de nomeação dos gestores públicos transparente e assente na meritocracia, incluindo uma pública avaliação curricular, e definindo uma política remuneratória adequada à responsabilidade inerente à gestão exercida e à prossecução dos objectivos definidos para as diversas empresas, que deve ser diferenciada tomando em consideração as condições em que operam, nomeadamente se existe ou não exposição à concorrência, em que sector actuam, se são detidas maioritária ou minoritariamente pelo Estado, e a natureza das actividades desenvolvidas. Devem, em particular, ser seguidas as práticas reconhecidas como as melhores neste domínio, nomeadamente o Estatuto do Gestor Público (Decreto-Lei nº 71/2007, de 27 de Março), em especial em matéria de deveres dos gestores, avaliação de desempenho, contratos de gestão e remuneração – que deviam ter uma maior aderência à realidade –, e as que se aplicam às empresas cotadas em bolsa e recomendadas pela Comissão de Mercado de Valores Mobiliários, das quais se destacam:

- a. Ser alinhadas com os interesses de longo prazo da empresa em questão, nomeadamente o seu crescimento real e a sua sustentabilidade;
- b. Assentar na avaliação de desempenho;
- c. Desincentivar a assunção de riscos excessivos (no caso do SEE, a análise de risco deverá incorporar a sustentabilidade e o retorno dos investimentos realizados);
- d. No caso dos gestores executivos, ter uma componente variável fixada de acordo com critérios pré-determinados e facilmente mensuráveis;
- e. Ter em consideração a avaliação do desempenho dos gestores executivos, a qual deve ser realizada por um órgão com poderes específicos para esse efeito;
- f. Assegurar que o pagamento da componente variável é diferido por, pelo menos 3 anos e depende da continuação do desempenho positivo da empresa nesse período.

2.5. Criação de um grupo de trabalho liderado pelo Tribunal de Contas que apresente, num prazo de 6 meses, um plano de actuação concreto que permita uma resposta efectiva às questões levantadas neste documento.

2.6. Acompanhamento, controlo e supervisão eficaz da actividade e do desempenho das empresas públicas assegurado pelo Tribunal de Contas.

Assembleia da República, 16 de Março, 2011

Os Deputados



ANEXO

Sector Empresarial do Estado (SEE) e Empresas Públicas Não-Financeiras (EPNF):

Indicadores Seleccionados, 2006-2009

Universo/Rubrica	Unidade	Anos			
		2006	2007	2008	2009
SEE					
Peso no PIB	%	3.7	4.1	4.9	5.1
Peso no emprego	%	2.5	2.9	3.2	3.4
EPNF					
Resultados líquidos *	EUR milhões	8.9	- 275.1	- 994.9	- 364.0
Custos com pessoal *	EUR milhões	3 403.3	3 519.3	4 379.2	4 871.1
Passivo *	EUR milhões	26 428.0	29 807.5	51 901.8	56 698.7
	% do PIB	16.5	17.7	30.2	33.7
Necessidades de financiamento	EUR milhões	7 941.1	7 153.7	8 190.6	8 755.9
	% do PIB	5.0	4.2	4.8	5.2
Endividamento total	EUR milhões	24 885.3	28 354.7	36 372.9	40 718.9
	% do PIB	15.5	16.8	21.1	24.2
Do qual					
Empréstimos bancários	EUR milhões	15 561.9	17 460.5	20 874.1	31 229.6
	% do PIB	9.7	10.3	12.1	18.6
Acréscimo do endividamento (empréstimos)	EUR milhões	2 582.1	2 555.7	3 552.6	3 632.2
	% do PIB	1.6	1.5	2.1	2.2
Esforço financeiro do Estado (sem garantias)	EUR milhões	670.9	643.3	831.6	1 090.9
	% do PIB	0.4	0.4	0.5	0.6
Do qual					
Indemnizações compensatórias/Subsídios	EUR milhões	366.2	392.4	387.6	428.4
Dotações de capital	EUR milhões	76.6	250.9	332.2	485.2
Por memória					
PIB	EUR milhões	160 273.5	168 737.1	172 103.3	168 075.5

* Ponderados pela participação do Estado.

Fontes: INE, Relatório do OE'2011 – Ministério das Finanças e da Administração Pública; Relatórios 2007, 2008, 2009 e 2010 do Sector Empresarial do Estado – Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, Ministério das Finanças e da Administração Pública.