



[Versão final]

UTAO | PARECER TÉCNICO n.º 1/2016

Impacto Orçamental da Introdução de Produtos Alimentares Locais e Nacionais nas Cantinas e Refeitórios Públicos

Projeto de Lei n.º 13/XIII/1.^a

Projeto de Lei n.º 58/XIII/1.^a

Projeto de Lei n.º 66/XIII/1.^a

Projeto de Lei n.º 71/XIII/1.^a

02.03.2016

Ficha técnica

A análise efetuada é da exclusiva responsabilidade da Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO). Nos termos da Lei n.º 13/2010, de 19 de julho, a UTAO é uma unidade especializada que funciona sob orientação da comissão parlamentar permanente com competência em matéria orçamental e financeira, prestando-lhe apoio pela elaboração de estudos e documentos de trabalho técnico sobre a gestão orçamental e financeira pública.

Índice geral

I INTRODUÇÃO	5
II IMPACTO ECONÓMICO DAS MEDIDAS LEGISLATIVAS	6
IMPACTOS POSITIVOS / BENEFÍCIOS	8
IMPACTOS NEGATIVOS / CUSTOS	9
RISCOS ENVOLVIDOS	11
III CARACTERIZAÇÃO DO SETOR DAS CANTINAS	12
CARACTERIZAÇÃO ECONÓMICO-FINANCEIRA	14
<i>Balanço</i>	14
<i>Demonstração de Resultados</i>	15
<i>Rácios Económico-Financeiros e de Atividade</i>	16
IV ANÁLISE DOS RESULTADOS OBTIDOS COM O INQUÉRITO POR QUESTIONÁRIO	18
V CONCLUSÕES	21

Índice de tabelas

Tabela 1 – Impacto económico previsível das medidas legislativas.....	7
Tabela 2 – Distribuição das empresas do agregado: distrito de localização da sede (em percentagem).....	13
Tabela 3 – Distribuição das empresas do agregado: natureza jurídica (em percentagem).....	13
Tabela 4 – Balanço, totais do agregado: universo versus grandes empresas (em euros)	14
Tabela 5 – Demonstração de resultados, totais do agregado: universo versus grandes empresas (em euros)	15
Tabela 6 – Rácios Económico-Financeiros, valores médios por empresa: universo versus grandes empresas (em euros)	16
Tabela 7 – Principais elementos obtidos a partir do inquérito por questionário dirigido a uma amostra empresas do setor da restauração abrangido pelas medidas legislativas em análise.....	18

Índice de gráficos

Gráfico 1 – N.º de empresas incluídas no agregado	13
---	----

I Introdução

1 No âmbito do “Grupo de Trabalho – Produtos Alimentares nas Cantinas e Refeitórios Públicos” (GT-PACRP), no dia 19 de janeiro de 2016, foi solicitado à UTAO um parecer sobre o impacto económico de um conjunto de iniciativas legislativas que visam promover o aumento do consumo de produtos alimentares locais e nacionais. Posteriormente, a UTAO recebeu um requerimento para que proceda ao “*estudo do impacto orçamental estimado*” dos Projetos de Lei em análise no GT-PACRP, a realizar em 30 dias.

2 No dia 25 de janeiro de 2016, a UTAO emitiu um parecer preliminar das iniciativas legislativas que se encontram no âmbito do Grupo de Trabalho - Produtos Alimentares nas Cantinas e Refeitórios Públicos, designadamente:

- Projeto de Lei n.º 13/XIII/1.ª (PEV)
- Projeto de Lei n.º 58/XIII/1.ª (BE)
- Projeto de Lei n.º 66/XIII/1.ª (PAN)
- Projeto de Lei n.º 71/XIII/1.ª (PS)
- Projeto de Resolução n.º 41/XIII/1.ª (PSD/CDS-PP)

3 No tempo disponível para a elaboração da versão preliminar não foi possível quantificar os impactos das iniciativas legislativas uma vez que tal abordagem obrigaria à obtenção de dados, ao nível microeconómico, e de diversas fontes. Assim, a abordagem adotada no parecer preliminar consistiu na identificação dos impactos económicos em termos conceptuais, decorrentes da aplicação das referidas iniciativas legislativas, que se afiguram como os mais relevantes à luz da teoria económica.

4 Posteriormente a UTAO desenvolveu diligências com vista à obtenção de informação adicional que permitisse quantificar outros impactos, designadamente orçamentais, económicos ou outros. Para o efeito procedeu à recolha de informação estatística a partir da Central de Balanços do Banco de Portugal e elaborou um inquérito por questionário dirigido a uma amostra das empresas do setor das cantinas abrangidas pelas medidas legislativas em apreço, dentro da qual se incluíram as empresas mais representativas do setor. A partir dos elementos recolhidos pela UTAO não foi possível quantificar ou inferir qual será o impacto orçamental das referidas medidas legislativas.

Contudo, procedeu-se a uma análise das respostas ao questionário e a um tratamento da informação recolhida no mesmo. Os resultados desta abordagem encontram-se vertidos em novos capítulos face à versão preliminar do parecer, designadamente: “Caracterização do Setor” e “Análise dos resultados obtidos com o inquérito por questionário”.

5 Deve ser salientado que o presente parecer incide apenas sobre os efeitos económicos previsíveis das medidas legislativas identificadas, não versando sobre outras matérias que com elas possam estar relacionadas, nomeadamente em matérias tão variadas como a qualidade nutricional dos alimentos, a saúde, o ambiente, a biodiversidade, as comunidades rurais, os aspetos culturais, entre outros impactos que possam ser considerados num parecer de outra natureza.

II Impacto económico das medidas legislativas

Pese embora os elementos recolhidos pela UTAO não tenham permitido quantificar em concreto o impacto orçamental das medidas legislativas em análise (veja-se o Capítulo IV) é possível antecipar e tipificar um conjunto de impactos económicos previsíveis à luz da teoria económica. Esta abordagem encontra-se baseada em conceitos globalmente aceites pela teoria económica, apresentando os eventuais impactos positivos e negativos (custos e benefícios) destas medidas legislativas.

Neste âmbito, o custo económico da implementação destas medidas refere-se ao custo de oportunidade, isto é, o valor económico da melhor alternativa possível, sendo que o cenário de base a considerar é o de manter inalterada a situação vigente. Para este efeito são apresentados aqueles que se consideram ser os custos e benefícios, ou os impactos positivos e negativos, gerados pelas alterações legislativas que se pretendem introduzir com os referidos Projetos de Lei.

A Tabela 1 sumariza os eventuais impactos económicos, passíveis de serem antecipados, com a implementação de medidas que promovam o consumo de bens locais e nacionais em cantinas públicas, bem como alguns dos riscos decorrentes da sua adoção.

Tabela 1 – Impacto económico previsível das medidas legislativas

Impactos positivos / Benefícios		Impactos negativos / Custos	
B₁	Aumento do excedente dos produtores	C₁	Diminuição do excedente dos consumidores
B ₁₋₁	Aumento da quantidade produzida por produtores locais e nacionais	C ₁₋₁	Pressão para o aumento dos preços dos bens alimentares locais e nacionais para os consumidores em geral
B ₁₋₂	Possibilidade de venda dos bens alimentares a preços mais elevados	C ₁₋₂	Diminuição da quantidade de bens alimentares locais e nacionais disponíveis para o consumidor
B ₁₋₃	Aumento do lucro dos produtores de bens alimentares locais e nacionais	C ₁₋₃	Possível aumento do custo das refeições produzidas nas cantinas e refeitórios públicos
B ₁₋₄	Estímulo ao aumento do emprego nos setores de produção dos bens alimentares	C ₁₋₄	Possível repercussão do aumento dos custos das refeições nos preços cobrados ao utilizador das cantinas e refeitórios públicos ou ao contribuinte
		C₂	Desincentivo à exportação
		C₃	Custos de fiscalização

Riscos envolvidos

R₁: Risco associado a questões de concorrência relacionadas com ajudas estatais à produção.

Nota: O **excedente económico** é uma medida de bem-estar definida como a soma entre o excedente do consumidor e o excedente do produtor. O **excedente do consumidor** é a diferença entre o valor máximo que o consumidor estaria disposto a pagar para consumir um determinado bem e o valor, efetivamente, pago (preço de mercado). O **excedente do produtor** é a diferença entre o valor que o produtor recebe pela venda de um bem (preço de mercado) e o valor mínimo pelo qual estaria disposto a aceitar a venda (custo marginal). Pode definir-se o **bem-estar social** como a soma dos excedentes de todos os agentes económicos, produtores, consumidores e do Estado (neste caso, o valor líquido entre os impostos recebidos e os subsídios pagos).

Impactos positivos / Benefícios

B₁: Aumento do excedente dos produtores

B₁₋₁: Aumento da quantidade produzida por produtores locais e nacionais

A implementação das medidas legislativas preconizadas deverá provocar um aumento da procura de bens alimentares produzidos em unidades de produção locais e/ou nacionais. Como resultado do aumento de procura, as unidades produtivas locais e/ou nacionais tenderão a produzir maiores quantidades. A forma como os produtores responderão a este aumento de quantidades procuradas poderá assumir várias formas nomeadamente: i) redirecionando a sua oferta para o mercado local, em detrimento da venda dos seus produtos noutros mercados nacionais ou de exportação; ii) aumento da produção local. As opções do produtor poderão ser diversas consoante o bem seja transacionável ou não transacionável e dependendo do seu preço no mercado internacional.

B₁₋₂: Possibilidade de venda dos bens alimentares a preços mais elevados

O aumento da procura direcionada para a produção alimentar local ou nacional terá como consequência, previsivelmente, um aumento do preço de mercado destes bens.

B₁₋₃: Aumento do lucro dos produtores de bens alimentares locais e nacionais

Na medida em que os produtores poderão vender uma quantidade superior da sua produção a um preço mais elevado, em resposta ao aumento da procura por cantinas e refeitórios públicos, as receitas dos produtores aumentarão e é de esperar igualmente um aumento do lucro dos produtores.

B₁₋₄: Estímulo ao aumento do emprego nos setores de produção

A expansão da procura por parte de cantinas e refeitórios públicos deverá causar um aumento de produção alimentar local e nacional, a qual deverá originar o aumento da procura de fatores produtivos. O emprego tenderá a aumentar, nomeadamente porque muitas produções utilizam intensamente o fator trabalho. O aumento da utilização de outros fatores produtivos também poderá ocorrer, nomeadamente o aumento do investimento e a utilização do fator terra.

Impactos negativos / Custos

C₁: Diminuição do excedente dos consumidores

C_{1.1}: Pressão para o aumento dos preços dos bens alimentares locais e nacionais para os consumidores em geral

O aumento de procura de bens alimentares gerado pelas cantinas e refeitórios do setor público resultará no aumento dos preços de mercado dos bens produzidos localmente. Com efeito, é de esperar que assim que ocorrer o aumento da procura por cantinas e refeitórios públicos, as quantidades procuradas totais (públicas e privadas) passarão a ser superiores àquelas que se verificavam anteriormente, pelo que ocorrerá uma pressão para o aumento dos preços. Pese embora o “*critério do preço mais baixo*” possa continuar a ser utilizado, nos processos de contratação pública, como o critério de seleção de produtos alimentares para cantinas e refeitórios públicos (quer na unidades geridas diretamente pelas entidades públicas, quer nas concessionadas a terceiros), tal não impedirá que o preço de mercado venha a sofrer uma subida em consequência da maior procura gerada.

C_{1.2}: Diminuição da quantidade de bens alimentares locais e nacionais disponíveis para o consumidor

Sendo certo que a procura das cantinas e refeitórios públicos passará a absorver uma maior quantidade da produção alimentar local e nacional, e a um preço superior, tal facto deverá provocar um efeito de *crowding out* sobre os consumidores privados, ou seja, passarão a ter ao seu dispor uma menor quantidade de bens produzidos localmente e a um preço superior ao verificado antes destas medidas legislativas entrarem em vigor.

A alteração do comportamento dos consumidores poderá depender do tipo de bem, transacionável ou não transacionável, e do preço do bem no mercado internacional. Com efeito, não é de excluir que a insuficiência gerada ao nível da quantidade procurada por consumidores privados venha a ser substituída por produtos importados.

Assim, a despesa dos consumidores privados está dependente de vários fatores e a sua variação é incerta:

- Poderá manter-se inalterada, caso não ocorra alteração nas quantidades consumidas, porque substitui produção local/nacional por importações, nem nos preços, porque paga o preço internacional;

- Poderá diminuir, porque consome menores quantidades, ainda que passando a pagar um preço mais elevado;
- Poderá aumentar, caso o efeito do aumento do preço supere o efeito da redução das quantidades consumidas.

C_{1.3}: Possível aumento do custo das refeições produzidas nas cantinas e refeitórios públicos

O previsível aumento dos preços dos bens produzidos localmente, para os quais se dirigirá o acréscimo de procura por parte das cantinas e refeitórios públicos, deverá ter dois tipos de impactos, consoante a unidade seja gerida diretamente pela própria instituição onde se insere ou seja concessionada a terceiros:

- No caso das cantinas e refeitórios geridas diretamente pelas instituições em que se inserem, verificar-se-á um aumento do custo das refeições em resultado do aumento de preço dos bens utilizados na confeção das refeições;
- No caso das cantinas concessionadas a terceiros, a introdução de novos requisitos contratuais poderá conduzir a um aumento do custo dos contratos para o setor público e à sua eventual revisão, em face das novas exigências contratuais enfrentadas pelas entidades exploradoras privadas.

Em ambos os casos é de esperar um aumento do custo médio por refeição produzida, quer para as cantinas e refeitórios concessionados a terceiros quer para os que sejam geridos diretamente por entidades públicas.

C_{1.4}: Possível repercussão do aumento dos custos das refeições nos preços cobrados ao utilizador das cantinas e refeitórios públicos ou ao contribuinte (por intermédio do aumento da participação pública)

Verificando-se um aumento dos custos das refeições confeccionadas, afigura-se como provável que este se venha a converter num acréscimo de custos para o utilizador das cantinas e refeitórios públicos.

Nos casos em que o preço das refeições é suportado integralmente pelo setor público ou em que esteja envolvida uma participação pública, o referido acréscimo do custo das refeições representará um aumento da despesa pública, na medida em que as respetivas entidades públicas terão de despender maiores verbas orçamentais para fornecerem o

mesmo número de refeições. Assim, em última instância, o aumento da despesa pública com refeições poderá vir a repercutir-se no contribuinte.

C₂: Desincentivo à exportação e à comercialização dos produtos locais em outras zonas geográficas nacionais

O estímulo introduzido pelas medidas legislativas em análise vai no sentido de que o consumo das cantinas e refeitórios públicos se dirija mais às produções locais e/ou nacionais. O maior nível de procura por bens produzidos localmente e, conseqüentemente, o preço de mercado mais alto são um estímulo para que os produtores vendam a sua produção localmente, reduzindo-se assim o incentivo para que procure competir e vender a sua produção em outras zonas geográficas ou no mercado externo, reduzindo a exportação.

C₃: Custos de fiscalização.

Pese embora alguns dos Projetos de Lei prevejam que esta matéria seja fiscalizada por uma entidade já existente, a Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE), tal não significa que o Estado não tenha de suportar um acréscimo de custos de fiscalização.

Riscos envolvidos

R₁: Risco associado a questões de concorrência relacionadas com ajudas estatais à produção.

A matéria abordada nos Projetos de Lei em análise poderá interferir com normas nacionais e europeias relativas à concorrência e à contratação pública. Ainda que o cumprimento de tais requisitos seja referido em alguns dos Projetos de Lei, terá de ser encontrada uma solução efetiva que não se interponha às exigências nacionais e europeias nestas matérias.

III Caracterização do Setor das Cantinas

Para a caracterização das entidades que integram o setor das cantinas abrangido pelas medidas legislativas em análise (CAE 56290 – Restauração e similares – Outras atividades de serviço de refeições), a UTAO recorreu a um conjunto de informação estatística extraída a partir da Central de Balanços do Banco de Portugal.¹

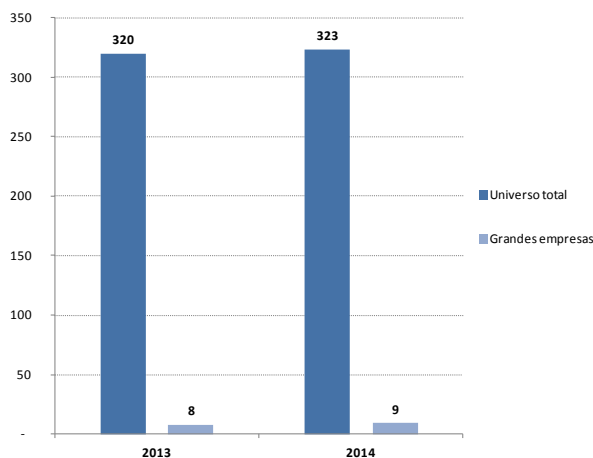
Os dados anuais disponibilizados pela base de dados da Central de Balanços do Banco de Portugal têm por base a informação sobre as contas anuais das empresas reportada no âmbito da Informação Empresarial Simplificada (IES). Para os dados trimestrais, o Banco de Portugal utiliza a informação que é comunicada no inquérito trimestral às empresas não financeiras, realizado em parceria com o Instituto Nacional de Estatística (INE).

Em particular, a UTAO procedeu à pesquisa de informação nos designados Quadros do Setor, os quais compreendem um conjunto mais completo de indicadores económico-financeiros por setor de atividade económica e por classe de dimensão, de acordo com os conceitos contabilísticos subjacentes ao Sistema de Normalização Contabilística (SNC) e Normalização Contabilística para Microentidades (NCM).

De acordo com os dados obtidos, em 2014, o universo de empresas cuja atividade económica abrange a prestação de serviços de restauração em cantinas e refeitórios era composto por 323 entidades (320 entidades em 2013), das quais 9 de grande dimensão (Gráfico 1).

¹ A Central de Balanços do Banco de Portugal é uma base de dados de informação económica e financeira sobre as empresas não financeiras portuguesas. A informação disponibilizada é baseada em dados contabilísticos anuais e trimestrais, empresa a empresa, e de natureza não consolidada.

Gráfico 1 – N.º de empresas incluídas no agregado
(em unidades)



Fontes: Banco de Portugal e cálculos da UTAO.

Relativamente à distribuição geográfica da sede das empresas verifica-se que cerca de um terço estão sediadas no distrito de Lisboa (34%) e um quinto no distrito do Porto (20%), sendo que um número ainda muito significativo encontra-se disperso pelos restantes distritos. Contudo, se tivermos em conta o volume de negócios registado por estas empresas, verifica-se uma concentração muito mais elevada no distrito de Lisboa, concluindo-se que as empresas com sede no distrito de Lisboa são responsáveis por 86% do volume de negócios total destas entidades (Tabela 2). Para este efeito deverá contribuir o facto de que, de entre as nove empresas classificadas como de grande dimensão em 2014, oito encontram-se sediadas no distrito de Lisboa e uma no distrito do Porto.

Tabela 2 – Distribuição das empresas do agregado:
distrito de localização da sede
(em percentagem)

	N.º de empresas	Volume de negócios
Lisboa	34%	86%
Porto	20%	9%
Setúbal	8%	2%
Outras Localizações	38%	3%

Fontes: Banco de Portugal e cálculos da UTAO.

Tabela 3 – Distribuição das empresas do agregado:
natureza jurídica
(em percentagem)

	N.º de empresas	Volume de negócios
Sociedade por quotas	82%	26%
Sociedade anónima	6%	73%
Cooperativa	1%	0%
Outras Naturezas	11%	1%

Fontes: Banco de Portugal e cálculos da UTAO.

No tocante à natureza jurídica das empresas incluídas neste agregado, a grande maioria (82%) assume a forma de sociedades por quotas. Contudo, apesar de apenas 6% ter a forma de sociedade anónima, estas são responsáveis por cerca de 73% do volume de negócios deste agregado (Tabela 3). De entre grandes empresas, oito assumem a forma de sociedade anónima e uma de sociedade por quotas.

Caracterização económico-financeira

Balanço

O conjunto de todas as empresas que integram este setor de atividade económica representava um total de ativos que ascendeu a 310 M€ em 2014 (315 M€ em 2013), dos quais cerca de 220 M€ (70,8% do total) eram detidos pelas 9 maiores empresas.

O passivo (corrente e não corrente) das empresas deste setor ascendeu a 228 M€ em 2014 (252 M€ em 2013), do qual cerca de 152 M€ (66,7% do total) era relativo a grandes empresas. A este nível, é de referir a diferente distribuição registada entre os passivos correntes e não correntes, uma vez que, em 2014 74,9% dos passivos correntes encontram-se concentrados nas 9 maiores empresas, enquanto no tocante aos passivos não correntes o valor detido por estas empresas correspondia a apenas 38,3% do total.

Relativamente ao capital próprio, o valor global deste setor ascendeu a 82,4 M€ em 2014 (63 M€ em 2013), do qual cerca de 67,6 M€ (82,1% do total) eram detidos pelas 9 maiores empresas (Tabela 4).

Tabela 4 – Balanço, totais do agregado: universo versus grandes empresas
(em euros)

BALANÇO	Totais do agregado Todas as empresas		Totais do agregado Grandes empresas			
	2013	2014	2013	% Total	2014	% Total
Ativo	315 248 320	310 586 787	213 021 368	67,6	219 862 260	70,8
Ativo não corrente	77 085 760	100 713 338	31 757 688	41,2	55 863 576	55,5
Ativo corrente	238 162 560	209 873 449	181 263 680	76,1	163 998 684	78,1
Capital Próprio e Passivo	315 248 320	310 586 787	213 021 368	67,6	219 862 260	70,8
Capital Próprio	63 053 440	82 368 230	46 085 608	73,1	67 631 976	82,1
Passivo	252 194 880	228 218 557	166 935 760	66,2	152 230 284	66,7
Passivo não corrente	63 002 880	51 279 803	27 807 160	44,1	19 659 492	38,3
Passivo corrente	189 192 000	176 938 754	139 128 600	73,5	132 570 792	74,9

Fontes: Banco de Portugal e cálculos da UTAO. | Notas: **Ativo corrente:** trata-se de um recurso controlado pela entidade como resultado de acontecimentos passados e do qual se espera que fluam para a entidade benefícios económicos futuros. Espera-se que este ativo seja realizado, ou pretende-se que seja vendido ou consumido, no decurso do ciclo operacional da entidade. Os ativos correntes incluem ativos (tais como inventários e dívidas a receber comerciais) que são vendidos, consumidos ou realizados como parte do ciclo operacional normal mesmo quando não se espere que sejam realizados num período até 12 meses após a data do Balanço. Todos os outros ativos são classificados como **ativos não correntes**, de que é exemplo as propriedades de investimento e as participações financeiras. **Passivo corrente:** é uma obrigação presente da entidade proveniente de um acontecimento passado, a qual deverá liquidada no decurso do ciclo operacional da entidade, de que são exemplo fornecedores, adiantamentos de clientes, entre outros. A liquidação de um passivo corrente implicará uma saída de recursos da entidade incorporando benefícios económicos. Todos os outros passivos são classificados como **passivos não correntes**, de que são exemplo os financiamentos obtidos e as provisões.

Demonstração de Resultados

O conjunto de todas as empresas que integram este setor de atividade económica representou um total de volume de negócios que ascendeu a 607 M€ em 2014 (604 M€ em 2013), do qual cerca de 503 M€ (82,7% do total) foi gerado pelas 9 maiores empresas. O volume dos gastos líquidos registados pelas empresas deste setor ascendeu a 595 M€ em 2014 (636 M€ em 2013), dos quais cerca de 484 M€ (81,4% do total) foram efetuados pelas grandes empresas (Tabela 5).

A análise dos resultados económicos da atividade permite concluir que, a este nível, também se regista uma elevada concentração da atividade no conjunto das grandes empresas. Para qualquer um dos resultados económicos da atividade identificados na Tabela 5, as grandes empresas representam uma proporção do total do setor que se situa sempre acima de 87%.

Tabela 5 – Demonstração de resultados, totais do agregado: universo versus grandes empresas
(em euros)

DEMONSTRAÇÃO DE RESULTADOS	Totais do agregado Todas as empresas		Totais do agregado Grandes empresas			
	2013	2014	2013	% Total	2014	% Total
Rendimentos líquidos	616 081 600	620 986 880	496 610 192	80,6	510 531 840	82,2
Volume de negócios	604 255 680	607 868 558	490 410 768	81,2	502 633 260	82,7
Restantes rendimentos	11 825 920	13 118 322	6 199 424	52,4	7 898 580	60,2
Gastos líquidos, dos quais:	636 431 040	595 048 688	515 619 312	81,0	484 366 842	81,4
Custo das mercadorias vendidas e das matérias consumidas	275 759 040	273 484 100	224 779 024	81,5	226 406 682	82,8
Fornecimentos e serviços externos	124 399 040	131 527 538	97 228 496	78,2	106 555 752	81,0
Gastos com o pessoal	183 472 960	182 815 416	149 195 856	81,3	151 405 317	82,8
Resultados económicos da atividade						
Resultado de exploração	-4 568 640	38 725 439	-7 980 208	-	33 930 324	-
Resultado antes de depreciações, gastos de financiamento e de impostos - EBITDA	-3 752 000	39 335 909	-8 167 536	-	34 265 367	-
Resultado operacional (antes de gastos de financiamento e impostos) - EBIT	-15 478 080	29 960 511	-16 486 720	-	27 825 390	-
Resultados antes de impostos - EBT	-17 548 800	28 944 676	-17 490 856	-	27 552 627	-
Resultado líquido do exercício	-20 349 440	25 938 192	-19 009 112	-	26 164 989	-

Fontes: Banco de Portugal e cálculos da UTAO.

Em 2014, o resultado líquido do exercício alcançado pelo setor das cantinas foi de 26 M€, tendo-se verificado uma alteração face ao ano anterior no qual o setor registou um prejuízo global de 19 M€. Em linha com os restantes resultados económicos da atividade apurados, mas ainda de forma mais acentuada, regista-se uma elevada concentração dos resultados líquidos do exercício nas grandes empresas (o qual excede o total do setor), uma vez que se retirarmos ao universo o subconjunto das grandes empresas, os

resultados líquidos do exercício das restantes entidades apresenta um valor negativo de 0,2 M€.

Rácios Económico-Financeiros e de Atividade

Em termos gerais, registam-se diferenças substanciais na generalidade dos rácios económico-financeiros registados, em termos médios, pelo universo de entidades que integram este setor e os verificados no subconjunto das grandes empresas (Tabela 6).² O rácio de liquidez geral é uma exceção, uma vez que em ambos os agregados o valor registado em 2014 situa-se em torno de 127%.

**Tabela 6 – Rácios Económico-Financeiros, valores médios por empresa:
universo versus grandes empresas (em euros)**

RÁCIOS ECONÓMICO-FINANCEIROS	Média (aparada) do agregado Todas as empresas		Média (aparada) do agregado Grandes empresas	
	2013	2014	2013	2014
Liquidez				
Liquidez geral (%)	138,4	126,6	121,8	127,2
Estrutura financeira				
Autonomia financeira (%)	-61,6	-106,0	17,2	27,1
Solvabilidade (%)	4,5	-0,8	24,2	40,1
Cobertura de ativos não correntes (%)	30,5	3,0	196,7	184,3
Financiamento				
Peso do passivo remunerado (%)	23,8	24,3	8,0	10,4
Custo dos financiamentos obtidos (%)	3,9	4,9	11,7	7,4
Juros suportados / EBITDA	0,07	0,07	0,07	0,10
Rendibilidade				
Rendibilidade dos capitais próprios (%)	-6,0	5,1	16,0	20,5
Rendibilidade do ativo (%)	-19,5	-30,3	0,5	9,2
EBITDA em percentagem do volume de negócios (%)	-12,7	-13,4	-0,9	3,6
Atividade				
Prazo Médio de Recebimentos (n.º dias)	28,0	23,0	69,0	67,0
Prazo Médio de Pagamentos (n.º dias)	48,0	49,0	77,0	77,0
Prazo Médio de Rotação dos Inventários (n.º dias)	48,0	31,0	16,0	15,0
Rotação dos Ativos (n.º vezes)	1,85	1,95	2,68	2,34

Fonte: Banco de Portugal. | Notas: o apuramento do valor médio dos rácios económico-financeiros foi efetuado com recurso à “média aparada”, a qual difere da fórmula usual para o apuramento de valores médios, uma vez que é apurada a partir dos rácios individuais das empresas do agregado excluindo os valores extremos da distribuição.

² Estes resultados, embora objetivos na sua apresentação, devem ser analisados com alguma prudência uma vez que a média do setor, ainda que apurada com recurso à “média aparada” engloba um conjunto muito mais heterogéneo de entidades que o conjunto das grandes empresas, e, por outro lado pode estar afetado por práticas contabilísticas que podem divergir em alguns aspetos.

No tocante aos rácios relativos à estrutura financeira das empresas, as diferenças são substanciais em todos os rácios calculados, designadamente ao nível da sua autonomia financeira, solvabilidade e cobertura de ativos não correntes. Em todos estes casos as grandes empresas registam valores muito superiores à média do setor.

Relativamente à estrutura do financiamento as grandes empresas apresentam um menor peso dos passivos remunerados face ao verificado em termos médios nas empresas deste setor. Com efeito, em 2014, o peso médio dos passivos remunerados era de 24,3% no total das empresas, sendo muito inferior na média das grandes empresas (10,4%). Tal facto pode significar que o fator dimensão pode ser um fator de diferenciação no acesso a fontes de financiamento. Contudo, as grandes empresas aparentam ter um custo dos financiamentos obtidos superior à média do setor, apresentando também um peso dos juros suportados face ao EBITDA superior à média do setor.

Ao nível da rendibilidade foi apurada a rendibilidade dos capitais próprios, a rendibilidade do ativo e o EBITDA em percentagem do volume de negócios. Em todos os casos o conjunto das grandes empresas apresenta um melhor desempenho que a média do setor, sendo de salientar a evolução favorável que se verificou neste agregado em 2014 face ao ano anterior.

Em 2014 o total do setor registava um prazo médio de pagamentos (PMP) de 49 dias e um prazo médios de recebimentos (PMR) de 23 dias, os quais eram significativamente inferiores aos prazos praticados pelas grandes empresas. Quer o setor no seu todo, quer as grandes empresas em particular, apresentam PMP sempre superiores aos PMR, contudo, este diferencial é substancialmente superior na média do setor quando comparada com a média verificada no subconjunto das grandes empresas. Com efeito, em 2014 verificava-se que o PMP das grandes empresas era de mais dez dias que o PMR praticado por estas empresas. Por seu lado, em 2014, o conjunto do setor apresentava um prazo médio de pagamentos que era superior ao respetivo PMR em 26 dias, tendo esta diferença sido alargada em 6 dias face ao ano anterior.

IV Análise dos resultados obtidos com o inquérito por questionário

A UTAO procedeu a um inquérito por questionário com o objetivo de recolher um conjunto de informação relevante para a avaliação e quantificação do impacto orçamental das medidas legislativas em apreço, nomeadamente o impacto ao nível da contratação pública.

O questionário foi dirigido a uma amostra de onze empresas cuja atividade inclui a prestação de serviços de restauração em cantinas e refeitórios públicos, tendo-se incluído nessa amostra as maiores empresas que operam no setor. O questionário de preenchimento facultativo foi enviado por correio eletrónico aos responsáveis financeiros das respetivas entidades, garantindo-se a confidencialidade da informação que viesse a ser recolhida.

Contudo, o número de respostas obtidas foi insuficiente, inviabilizando o tratamento estatístico agregado bem como possíveis inferências estatísticas (por exemplo estimativas) para o universo como um todo. Ainda assim, é possível explicitar algumas considerações a partir das respostas obtidas, as quais se apresentam na Tabela 7.

Tabela 7 – Principais elementos obtidos a partir do inquérito por questionário dirigido a uma amostra empresas do setor da restauração abrangido pelas medidas legislativas em análise

Assunto	Resultados do inquérito
Implementação das regras preconizadas em cada uma das medidas legislativas	<p>Nas respostas obtidas as empresas consideram que irão encontrar dificuldades na implementação das regras preconizadas nas medidas legislativas. As principais dificuldades identificadas foram as seguintes:</p> <ul style="list-style-type: none"> — Dificuldades de índole legal, uma vez que alguns dos concorrentes estão obrigados a procedimentos administrativos de concurso público; — Aumento substancial da complexidade dos processos administrativos (maior complexidade na gestão de stocks, encomendas, concursos, cadernos de encargos, entre outros); — Menor controlo das matérias-primas; algumas das embalagens comercializadas ao nível local/regional poderão não estar adequadas para cozinhas industriais; — Competitividade ao nível dos preços: os fornecedores locais/regionais poderão não ter o volume de produção suficiente para fazer face aos requisitos impostos nas medidas legislativas;

Assunto	Resultados do inquérito
	<ul style="list-style-type: none"> — Acréscimo de custos ao nível do sistema de gestão da qualidade, de forma a garantir a adequação dos produtos; — Aumento dos custos dos produtos alimentares adquiridos em resultado do previsível aumento dos preços ao nível dos fornecedores; — No caso particular da P JL n.º 71/XIII/1.ª (PS) o impacto no custo final das refeições poderá depender dos critérios e dos ponderadores considerados;
Impacto no custo das refeições	<ul style="list-style-type: none"> — Todas as medidas legislativas foram classificadas com tendo impacto no aumento do custo das refeições; — Em alguns dos casos não foi possível quantificar o nível desse impacto. — Nos casos em que as entidades quantificaram o impacto das medidas no custo das refeições produzidas, as estimativas apontam para acréscimo do custo das refeições entre 20% a 30% em alguns dos casos e superior a 30% num outro caso.
Impacto nos contratos existentes com entidades públicas	<ul style="list-style-type: none"> — As respostas obtidas indicam que todas as medidas legislativas poderão exigir a necessidade de revisão dos contratos existentes com entidades públicas; — Necessidade de rever o preço de refeição que se encontra tabelado; — Em alguns casos não foi possível apurar uma estimativa para o acréscimo no valor dos contratos existentes com entidades públicas. Nos casos em que essa estimativa foi efetuada, a estimativa é de que o valor dos contratos aumente entre 20% a 30%.
Impacto no preço pago pelo utente final	<ul style="list-style-type: none"> — A generalidade das respostas indica que as medidas poderão ter impacto no preço suportado pelo utente final, não tendo procedido a uma estimativa desse impacto. — Em alguns dos casos foi referido que o aumento do preço deverá ser proporcional ao aumento do custo das matérias-primas, sendo que a parcela a suportar pelo utente final poderá depender da parte que as entidades públicas estejam dispostas a assumir.
Outros impactos	<ul style="list-style-type: none"> — Alteração dos processos de fabrico e das unidades produtivas, com substituição de produtos congelados por produtos frescos/refrigerados; — Maior número de entregas/receções, maior esforço de rastreio e um maior número de lotes; — Exigirá que os produtores locais se organizem melhor por forma a poderem concorrer nas plataformas eletrónicas em que são efetuados os concursos públicos; <p>Foram identificados os seguintes impactos que poderão ocorrer com a</p>

Assunto	Resultados do inquérito
	<p>introdução destas medidas legislativas, com exceção da PJI n.º 71/XIII/1.^a (PS):</p> <ul style="list-style-type: none"> — Retrocesso na otimização dos processos logísticos; — Aumento da dificuldade em garantir e controlar a segurança alimentar, bem como a rastreabilidade e correta gestão de stocks de cada uma das unidades produtivas; — Perda de economias de escala.

Fonte: UTAO (inquérito por questionário). | Notas: Os resultados e conclusões aqui apresentados não podem ser considerados como representativos do universo total abrangido, quer por razões subjacentes à própria construção da amostra utilizada, quer pelo facto de o número de respostas obtidas ter sido muito reduzido. Por este motivo não é possível fazer qualquer inferência estatística para o universo em análise.

As respostas obtidas, embora em número reduzido, referem-se a empresas cujo volume de negócios foi de 137 M€ em 2014, do qual, mais de 32 M€ dizia respeito a contratos com refeitórios e cantinas públicos abrangidos pelos Projetos de Lei em análise.

Relativamente à caracterização da situação atual, foi solicitado às empresas inquiridas, no âmbito do questionário, o apuramento da proporção (em valor) de produtos locais e nacionais no montante global despendido na compra de produtos alimentares em 2014. Nos casos em que as empresas procederam ao apuramento deste indicador, a proporção de produtos locais situa-se no intervalo [0% ; 10%] e a de produtos nacionais é superior a 60%, face ao valor global despendido em produtos alimentares.

V Conclusões

- A implementação das medidas legislativas analisadas deverá provocar um aumento da procura de bens alimentares produzidos em unidades de produção locais e/ou nacionais. Como resultado do aumento de procura, as unidades produtivas locais e/ou nacionais tenderão a produzir maiores quantidades e deverá verificar-se um aumento do preço de mercado desses bens. Por este efeito, o excedente dos produtores deverá aumentar.
- Na medida em que os produtores poderão vender uma quantidade superior da sua produção a um preço mais elevado, em resposta ao aumento da procura por cantinas e refeitórios públicos, as receitas aumentarão e é de esperar igualmente um aumento do lucro dos produtores.
- O aumento de produção alimentar local e nacional deverá originar o aumento da procura de fatores produtivos. O emprego tenderá a aumentar, nomeadamente porque muitas produções utilizam intensamente o fator trabalho.
- Sendo certo que a procura das cantinas e refeitórios públicos passará a absorver uma maior quantidade da produção alimentar local e nacional, e a um preço superior, tal facto deverá provocar um efeito de *crowding out* sobre os consumidores privados, ou seja, passarão a ter ao seu dispor uma menor quantidade de bens produzidos localmente e a um preço superior.
- É expectável um aumento do custo das refeições produzidas os quais deverão resultar num aumento da despesa pública e do custo suportado pelos utilizadores das cantinas e refeitórios públicos.
- Não é possível antecipar o efeito final destas medidas sobre o saldo da balança de bens (balança comercial), não sendo de excluir que possa contribuir para agravar o défice externo. Se por um lado, o aumento da procura interna dirigida à produção local/nacional poderá contribuir para uma diminuição das importações, uma vez que se dirige a produtos nacionais, por outro lado, poderá levar a uma diminuição das exportações, dado que alguns dos produtores que anteriormente exportavam a sua produção têm agora um estímulo maior para vender no mercado interno, o qual é habitualmente mais acessível. Ademais, a procura anteriormente satisfeita pela produção local tenderá a procurar outras fontes de abastecimento, registando-se um efeito de *crowding out* da procura por cantinas e refeitórios públicos sobre os

consumidores privados. A procura privada que anteriormente era satisfeita pelo mercado de produtos locais tenderá a ser satisfeita com recurso a outra fonte de produção, seja ela nacional (com origem em outras regiões geográficas) ou importada.

- Em termos gerais e a nível agregado i.e. considerando em conjunto os produtores, os consumidores e o Estado, sob pressupostos de livre mercado e de concorrência, a teoria económica aponta para a redução do bem-estar social causada por restrições como aquelas que são determinadas pelos Projetos de Lei em análise. Nomeadamente, a redução de bem-estar social decorrerá da existência de ineficiências associadas tanto a uma produção com custos marginais mais elevados como à procura a preços altos que os estabelecidos pelo mercado.
- Pese embora o nível de representatividade das respostas obtidas com o inquérito por questionário seja muito baixo, o que inviabiliza uma inferência estatística para o universo das entidades que integram o setor das cantinas, é possível retirar alguns elementos qualitativos caracterizadores dos impactos esperados por estas entidades com a aplicação das medidas legislativas em análise:
 - a. As entidades que responderam ao inquérito consideram que irão encontrar diversas dificuldades caso tenham de implementar as regras preconizadas nas medidas legislativas em análise, nomeadamente: i) o aumento da complexidade dos processos administrativos e operacionais; ii) o aumento dos custos (internos) operacionais e dos produtos alimentares adquiridos; iii) a perda de economias de escala e recuo na otimização dos processos logísticos; iv) uma maior dificuldade no controlo da segurança alimentar e rastreabilidade dos *stocks*;
 - b. É expectável um aumento do custo das refeições produzidas, cujo impacto poderá implicar a revisão dos contratos existentes com entidades públicas. O impacto no preço pago pelo utente final dependerá, quer do aumento do custo das refeições produzidas, quer da parcela que as entidades públicas possam estar dispostas a assumir.