Conselho das Finanças Públicas

SECTOR EMPRESARIAL DO ESTADO 2019-2020

Maio de 2022

Relatório n.º
04/2022

O Conselho das Finanças Públicas é um órgão independente criado pelo artigo 3.º da Lei n.º 22/2011, de 20 de maio, que procedeu à 5.ª alteração da Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, republicada pela Lei n.º 37/2013, de 14 de junho). A versão final dos Estatutos do CFP foi aprovada pela Lei n.º 54/2011, de 19 de outubro.

O CFP iniciou a sua atividade em fevereiro de 2012, com a missão de proceder a uma avaliação independente sobre a consistência, cumprimento e sustentabilidade da política orçamental, promovendo a sua transparência, de modo a contribuir para a qualidade da democracia e das decisões de política económica e para o reforço da credibilidade financeira do Estado.

Este Relatório foi elaborado com base na informação disponível até ao dia 06 de abril de 2022.

Encontra-se disponível em www.cfp.pt, na área de publicações, um ficheiro em formato de folha de cálculo contendo os valores subjacentes a todos os gráficos e quadros do presente relatório.

ÍNDICE

Índice 3
Apreciação Global 4
Sumário Executivo 7
Introdução 12
1. Enquadramento 14
1.1 Sector Público Empresarial em Portugal 14
1.2 Sector Empresarial do Estado 18
1.3 Importância do SEE na economia 20
2. Modelo de Governação do SEE 21
2.1 Exercício da função acionista 21
2.2 Controlo da gestão 22
2.3 Fiscalização e controlo financeiro 25
3. Desempenho Económico-financeiro do SEE 28
3.1 Empresas não financeiras 28
3.1.1 Resultados Económicos 29
3.1.2 Resultados Financeiros 29
3.1.3 Indicadores de estrutura financeira e de rendibilidade 30
3.1.4 Resultados dos principais sectores de atividade 32
3.2 Empresas financeiras 41
4. Relação financeira entre Estado e o SEE 44
4.1 Esforço Financeiro 44
4.2 Investimento 47
4.3 Responsabilidades Contingentes 48
5. Anexos 50
5.1 Lista de empresas do SEE 50
5.2 Quadro síntese de desempenho económico-financeiro 53
5.3 Lista de Abreviaturas 54
5.4 Glossário e fórmulas 55
5.5 Índice de Gráficos 58
5.6 Índice de Quadros 58
5.7 Índice de Caixas 59

APRECIAÇÃO GLOBAL

O Relatório que agora o Conselho das Finanças Públicas (CFP) publica sobre o "Sector Empresarial do Estado, SEE 2019-2020" constitui um documento pioneiro sobre este sector, tornado agora possível, em grande medida, pela informação nova disponibilizada pelas várias entidades relevantes. Constitui ao mesmo tempo o ponto de partida para análises futuras, e regulares, a respeito do Sector Público Empresarial (SPE), incluindo dos Sectores Empresariais Regional e Local, seja a informação necessária tornada também acessível ao CFP no âmbito da concretização do princípio da transparência orçamental (cf. artigo 19.º da Lei de Enquadramento Orçamental e artigo 8.º dos Estatutos do CFP, aprovados pelas Lei n.º 54/2011, de 19 de outubro, alterada). O exercício cabal do mandato do CFP, no caso para concretizar a atribuição prevista no artigo 6.º, al. f) dos seus Estatutos, depende justamente do acesso aos dados relevantes e da qualidade desses dados. De resto, o CFP tem vindo, neste mesmo período, a reforçar uma vertente da sua atuação – para além da produção regular das suas publicações de base – e que é justamente a vertente da análise e relato da situação financeira e orçamental dos vários sectores públicos específicos, quer de natureza institucional (e.g. o caso do sector da saúde com os relatórios sobre a "Evolução Orçamental do SNS 2013-2019" e "Evolução do Desempenho do SNS em 2020"), quer de natureza territorial (e.g. o caso do sector regional com o recente relatório sobre a "Evolução das Finanças das Regiões Autónomas no período 2011-2020").

Ainda que sendo relatórios sobre sectores específicos – e por isso mesmo visões parcelares de uma dada realidade do sector público – as ligações cruzadas entre eles podem desde já ser percecionadas, permitindo uma visão holística de toda a situação financeira do Estado, riscos e problemas de sustentabilidade. Por exemplo, no Relatório referido sobre o sector da Saúde em 2020, a análise à conta do respetivo sector (já sob os efeitos da COVID-19) permite revelar o peso das empresas públicas no Serviço Nacional de Saúde, SNS (correspondendo a 76% da totalidade das entidades que o compõem), logo o seu peso em termos de despesa pública do SNS (na ordem dos 60% dessa despesa total). O presente Relatório vem agora precisamente detalhar a situação financeira das empresas públicas do Estado que operam nesta área da saúde.

De igual modo, o CFP pretende no futuro estender a sua avaliação para os sectores empresariais regional e local (ainda que neste caso, importa notar, o acesso à informação esteja condicionado pela ausência de um sistema de reporte centralizado). De novo, as interações com resultados revelados por anteriores relatórios procurarão contribuir para essa visão holística do Estado português. Por exemplo, no recente relatório sobre "Finanças das Regiões Autónomas 2011-2020", uma das conclusões mais preocupantes – particularmente no que toca à evolução negativa da situação financeira da Região Autónoma dos Açores (RAA) nesta última década e amplificada com a pandemia – é a que se prende com a evolução ocorrida no seu sector empresarial, seja de entidades empresariais reclassificadas (o caso justamente dos principais hospitais, EPE do sector regional da saúde), seja de entidades não reclassificadas (e.g. no caso dos transportes, particularmente o caso da companhia aérea SATA). Os dois casos traduzem fatores de pressão financeira sobre as contas da RAA, um aspeto que merece ser aprofundado numa análise ulterior e mais fina, incidindo especificamente sobre o sector empresarial regional. Considerando, pois, estes antecedentes e os objetivos de análise integrada a

que se propõem, vem agora o presente Relatório apresentar um retrato detalhado da situação patrimonial das empresas públicas que constituem o SEE, em especial das empresas não financeiras. Destacam-se, pela sua importância relativa, por um lado, as empresas na área da saúde e, por outro lado, as empresas na área dos transportes e armazenagem.

Em relação à área da saúde, depois de identificada a importância relativa desta no universo do SEE – desde logo como sendo aquela que concentra o maior número de profissionais, de volume de negócios e de gastos operacionais – é escalpelizado o impacto da pandemia de COVID-19, e dá-se nota da degradação assinalável dos principais rácios financeiros, agudizando problemas estruturais que já vinham de trás. Na verdade, como é salientado neste Relatório (p. 32), "Todas as empresas do SNS registaram resultados líquidos negativos em 2020, num total agregado de -775,7 M€. O mesmo tinha acontecido em 2019, com o resultado líquido agregado a ascender a -750,1 M€. O EBITDA também foi negativo em ambos os anos (-616,6 M€ e -630,0 M€), assim como o resultado operacional (-751,8 M€ e -779,7 M€). A persistência de resultados económicos negativos está, habitualmente, associada a financiamento, organização e gestão insuficientes. As consequências mais visíveis são a acumulação de dívida, o avolumar dos pagamentos em atraso e o aumento dos prazos médios de pagamento (PMP) aos fornecedores."

O sector dos transportes e armazenagem é também evidenciado no presente Relatório. A sua importância estratégica para a economia nacional é reconhecida, na medida em que cabe a estas empresas públicas assegurar uma boa parte das comunicações rodoviárias, ferroviárias, portuárias e aéreas no país, assim como as condições de mobilidade da população. Em termos de indicadores financeiros, a importância relativa das empresas públicas de transportes e armazenagem é muito expressiva, pois o ativo e o capital social das empresas deste sector correspondem, respetivamente, a 70% do total do ativo e a 67% do capital social investido pelo Estado no SEE. O presente Relatório assinala ainda o impacto da pandemia de COVID-19 no desempenho económico destas empresas públicas. Como é explicado (p. 36), "O volume de negócios agregado caiu 50,6% face a 2019, com o maior impacto a registar-se nas empresas dos transportes, nomeadamente na TAP (-67,7%). Os gastos operacionais relevantes tiveram uma redução inferior (-37,7%), o que deteriorou o valor acrescentado bruto e a eficiência operacional em quase todas as empresas do sector." Fruto em parte desta evolução, assinala-se (p. 38) que em 2020, cinco das maiores empresas públicas do sector dos transportes e armazenagem apresentavam capitais próprios negativos (uma situação que pode ser qualificada como de 'falência técnica'): a Metro do Porto tinha um capital próprio de -3,5 mil M€, a TAP de -2,1 mil M€, a CP de -1,9 mil M€, a STCP de -325 M€ e a Transtejo de -58 M€.

Da situação do SEE descrita neste Relatório podem retirar-se alguns comentários ou ilações. Em primeiro lugar, denota-se a forte exposição deste sector a choques exógenos de diversa índole, sejam de natureza mais conjuntural, como foi a pandemia (como será certamente a escalada de preços, *maxime* da energia e cujos efeitos se denotam já neste período bélico pós-pandemia), sejam de natureza mais estrutural, como é o impacto das alterações demográficas e climáticas. Por isso, mais até do que as entidades do sector público administrativo, as empresas públicas deverão hoje, nos seus instrumentos de gestão de médio e de longo prazo, proceder a uma correta identificação dos diferentes riscos, avaliação (preditiva) dos seus impactos e adoção das necessárias medidas de prevenção e contenção. Em segundo lugar, ainda que o papel do Sector Público

Empresarial deva ser aceite e reconhecido em áreas de interesse estratégico para a economia nacional (e.g. armazenagem e logística) ou de realização de serviços de interesse económico geral (e.g. saúde e transportes coletivos de passageiros), a verdade é que essa atuação se faz num contexto concorrencial e segundo princípios de mercado, até por imposição da legislação europeia, obrigando pois ao desenvolvimento e aprovação tempestiva de instrumentos de gestão promotores da melhoria dos principais indicadores financeiros, de eficiência operacional e de solvabilidade. Esta exigência é agora mais crítica do que nunca – num quadro de forte deterioração verificada nos últimos anos e com sinais preocupantes no imediato - não apenas para garantir a sustentabilidade financeira futura destas entidades, mas do Estado no seu todo, enquanto seu acionista exclusivo ou maioritário. Essa deterioração reflete-se aliás no agravamento, na sequência da pandemia (ano 2020), do esforço financeiro líquido do Estado com o SEE, ainda que no período aqui considerado (2014-2020, cf. Quadro 11, p. 45) esse esforço tenha sido sistematicamente desfavorável para o Estado. Ou seja, o SEE tem sido para o Estado fonte primacial de custo e de despesa (a que se juntam ainda responsabilidades contingentes), menos de distribuição de dividendos e de receita. Em terceiro lugar, impõe-se precisamente densificar o exercício de tal função acionista do Estado num quadro jus-privatístico de atuação, através da definição de orientações verdadeiramente estratégicas para as empresas nas diferentes áreas e tendo em conta o seu papel na economia nacional. O quadro de planeamento estratégico, financeiro e gestionário do SEE, aliás já decorrente da legislação aplicável, deve ser cabalmente concretizado em termos práticos. A sua implementação completa e adequada é crítica para assegurar que as empresas públicas em Portugal possam evitar ser instrumento de absorção ineficiente de recursos públicos e se afirmem como promotoras de desenvolvimento económico, de competitividade do país, de “crowding-in” do sector privado e ainda (mas não menos importante) de cabal satisfação do interesse público.

SUMÁRIO EXECUTIVO

Sector público empresarial em Portugal

No final de 2020, o sector público empresarial português era composto por 340 entidades, das quais 143 pertenciam ao sector empresarial do Estado, 40 ao sector empresarial regional e 157 ao sector empresarial local. Em termos de atividade económica, a maior concentração de entidades ocorria nos sectores da gestão das águas (18,8% destas entidades), da saúde (14,1%), dos transportes e armazenagem (12,4%) e das atividades artísticas, espetáculos, desportivas e recreativas (10%). Em sentido inverso, Portugal é dos poucos países da Europa (juntamente com Espanha e Reino Unido) sem presença pública relevante no sector da energia.

O presente Relatório foca-se nas 143 entidades do sector empresarial do Estado. Nestas, a função acionista é exercida pelo Estado central e a participação social ascendia a 30 986 M€ em 2020, representando 15,5% do PIB nacional (+1,7 p.p. que em 2019).

Os 158 958 trabalhadores que desempenhavam funções no sector empresarial do Estado no final de 2020 (+3,5% que em 2019) representavam 22,1% do emprego público e 3,4% do emprego nacional.

A pandemia de COVID-19 teve um impacto muito negativo no desempenho económico destas entidades, com o valor acrescentado bruto (VAB) a contribuir 3,1% para o PIB e 3,6% para o VAB nacional, em 2020 (-1,3 p.p. e -1,5 p.p. que em 2019, respetivamente).

Modelo de governação

O atual regime jurídico do sector público empresarial foi aprovado em 2013 (Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro, e suas alterações) e está em linha com os princípios e as boas práticas internacionais de gestão das empresas públicas. O modelo de governação definido neste regime procura equilibrar as obrigações do Estado enquanto acionista (propriedade, controlo e fiscalização financeira) com a existência de mecanismos operacionais que permitam uma gestão autónoma, responsável e eficiente das empresas públicas. No entanto, em termos práticos, e apesar dos avanços registados nos últimos anos, a verdade é que o grau de implementação deste modelo de governação ainda é insuficiente. Esta evidência está presente na análise da operacionalização de quatro dos principais instrumentos que regulam a relação entre o controlo estatal e a gestão destas empresas, nomeadamente:

(i) não são conhecidas as orientações estratégicas do Governo para o sector. O acionista Estado (por via do Ministério das Finanças) limita-se a emitir instruções anuais para a elaboração, por parte das empresas públicas, dos seus instrumentos previsionais de gestão. Contudo, não se avançou no sentido de elaborar orientações plurianuais que permitiriam um quadro de maior previsibilidade para a gestão pública e reforçariam os objetivos societários que estas empresas devem perseguir.

(ii) não existe informação pública sobre os contratos de gestão celebrados ao abrigo do Estatuto do Gestor Público. Estes são um importante instrumento para alinhamento dos objetivos do Estado e a sua inexistência, ou não publicitação, impossibilita uma adequada avaliação e responsabilização dos gestores, para além de que, no caso de inexistência, torna nula as respetivas nomeações.

(iii) Durante o ano de 2020, os planos de atividade e orçamento que foram objeto de análise pela Unidade Técnica de Acompanhamento e Monitorização do Sector Público Empresarial (UTAM) corresponderam a apenas 85 entidades do sector empresarial do Estado (59% do total de empresas consideradas neste relatório). O processo de elaboração destes planos pelas próprias entidades, de análise pela UTAM e de aprovação pela tutela acionista é essencial para aferir a estratégia de gestão seguida, para reforçar a autonomia dos gestores e para avaliar os resultados alcançados.

(iv) Até ao final de 2021, ainda não eram conhecidas as contas finais de cinco destas entidades públicas, relativas a 2020. A demora na aprovação dos documentos de prestação de contas, ou a sua falta, dificulta o cumprimento do regime jurídico e limita a transparência e a eficácia do acompanhamento das reservas e ênfases emitidas pelos órgãos de controlo e fiscalização.

Desempenho económico-financeiro

Este Relatório detalha o desempenho económico-financeiro das 88 empresas não financeiras do sector empresarial do Estado, vertido nas contas individuais ou nas contas consolidadas dos grupos de empresas. Estas, em 2020, contaram com mais profissionais ao serviço (totalizando 144 714 trabalhadores, +4,5% que em 2019), mas registaram um volume de negócios de 9,3 mil M€ (inferior em 23,5% ao de 2019) e uma criação de VAB de 4,7 mil M€ (-38,5%). Nesta sequência, os seus resultados económicos degradaram-se de forma muito significativa durante o biénio 2019-2020, refletindo os efeitos negativos da COVID-19, com o:

(i) EBITDA a passar de 1,5 mil M€ em 2019 para um valor residual de12 M€ em 2020 (-1,5 mil M€).

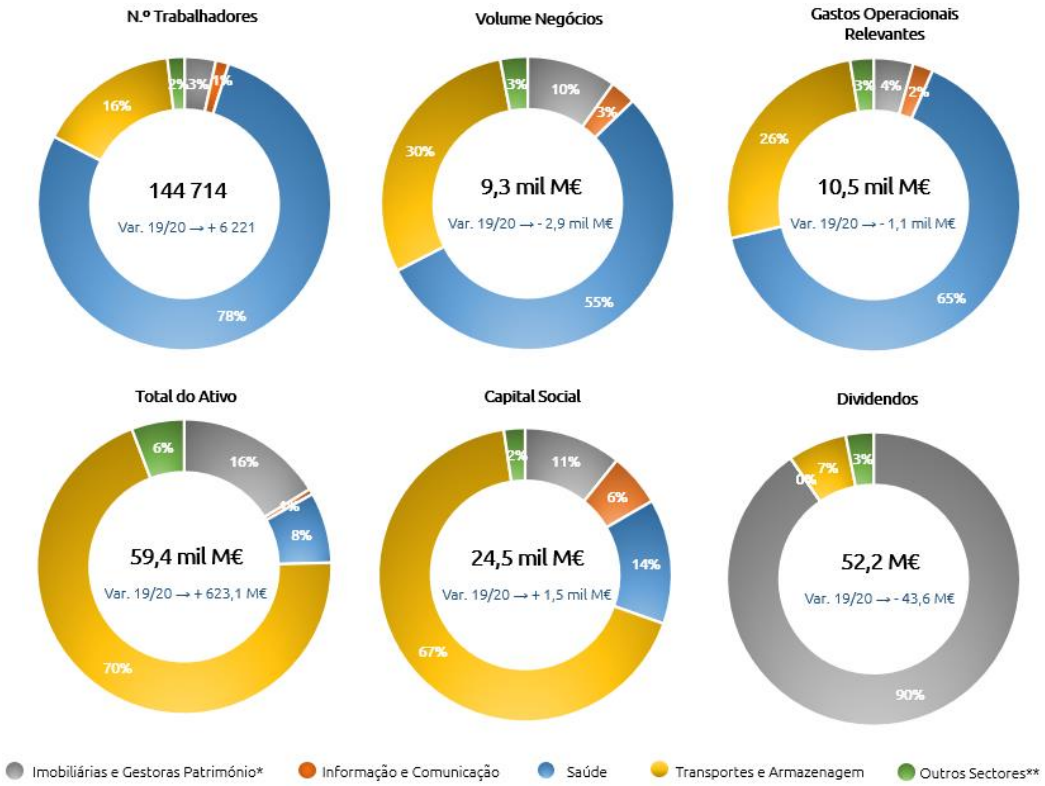
(ii) Resultado operacional a cair de 131 M€ para -1,6 mil M€ (deterioração de 1,7 mil M€).

(iii) Resultado líquido a atingir -2,5 mil M€ em 2020 (um agravamento de 1,7 mil M€ face a 2019).

A situação financeira e patrimonial das empresas não financeiras do sector empresarial do Estado também foi seriamente atingida. De facto, e apesar do aumento registado no somatório do ativo das várias entidades (passou para 59,4 mil M€ em 2020, +621,5 M€ que em 2019), o passivo aumentou ainda mais (+1,2 mil M€, passando para 56,2 mil M€), o que degradou fortemente o capital próprio destas empresas (3,15 mil M€ em 2020, isto é, -15% que em 2019). Esta deterioração do capital próprio reflete os resultados negativos do exercício de 2020, os quais absorveram boa parte das entradas de capital realizadas pelo Estado nesse ano (+ 1,5 mil M€). Nesta sequência, eram 33 as empresas públicas que no final de 2020 apresentavam capitais próprios negativos (estando assim na situação de falência técnica).

Dois sectores de atividade concentravam mais de 80% dos principais agregados económico-financeiros das empresas não financeiras do Estado, no final de 2020: o sector da saúde, que tinha o maior número de trabalhadores (78%), de volume de negócios (55%) e de gastos operacionais relevantes (65%); e o sector dos transportes e armazenagem, que reunia a maior parte do ativo (70%) e do capital social investido pelo Estado (67%).

Distribuição dos principais agregados económico-financeiros das empresas não financeiras do sector empresarial do Estado, por sectores de atividade, em 2020



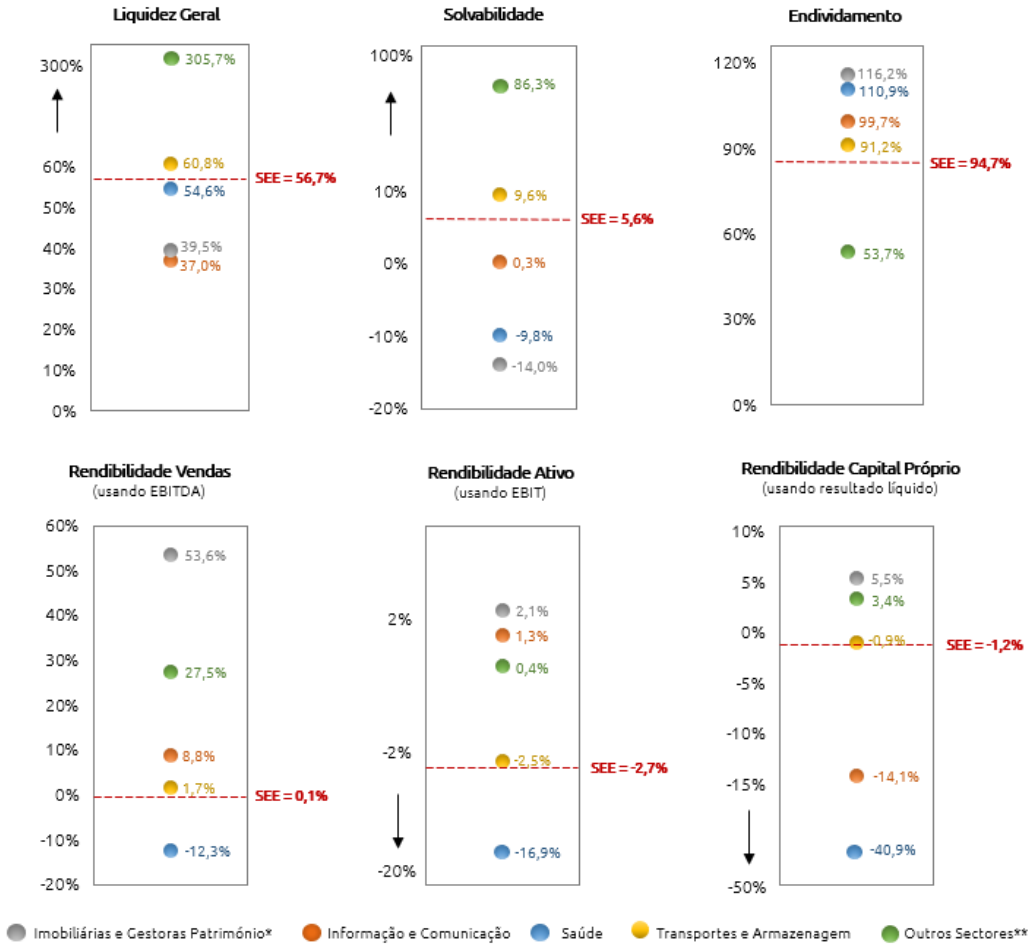
Fonte: Cálculos do CFP, efetuados a partir da informação económico-financeira das empresas.
Notas: *Inclui gestão da água, atividades imobiliárias e atividades de consultoria.
** Inclui agricultura, indústrias transformadoras, administração pública, atividades administrativas e atividades artísticas.

Os rácios de estrutura financeira e de rendibilidade das empresas não financeiras do sector empresarial do Estado também tiveram uma forte deterioração em 2020, refletindo o agravamento da incapacidade de estas satisfazerem os seus compromissos com o Estado e com os credores.

A liquidez geral atingiu 56,7% no final de 2020 (-9,1 p.p. que em 2019), a autonomia financeira baixou para 5,3% (-1,0 p.p.) e a solvabilidade desceu para 5,6% (uma redução de 1,1 p.p.). O rácio de endividamento atingiu os 94,7% (+ 1,0 p.p.) e a capacidade de endividamento passou para 109,9% (-0,9 p.p.).

A rendibilidade das vendas foi de 0,1% (uma redução de 12,1 p.p.) e a rendibilidade do ativo de -2,7% em 2020 (uma redução de 2,9 p.p.).

Principais indicadores por sector de atividade (empresas não financeiras do SEE), 2020



Fonte: Cálculos do CFP, efetuados a partir da informação económico-financeira das empresas.
Notas: *Inclui gestão da água, atividades imobiliárias e atividades de consultoria.
** Inclui agricultura, indústrias transformadoras, administração pública, atividades administrativas e atividades artísticas.

Desagregando a análise pelos principais sectores de atividade, constata-se que as empresas da área da saúde foram muito afetadas pela pandemia de COVID-19. Em concreto, destaca-se a deterioração da eficiência operacional do SNS, que atingiu os 133,4% em 2020 (+8,2 p.p. face a 2019). Todas as empresas públicas do SNS registaram resultados líquidos negativos em 2020, num total agregado de -775,7 M€. A existência de resultados líquidos negativos é uma realidade estrutural neste sector (em 2019 tinham sido -750,1 M€), geralmente associada a financiamento, organização e gestão insuficientes. Nesta sequência, mais de metade destas empresas apresentavam capitais próprios negativos, num total de 22, no final de 2020. Comparando o peso relativo das 41 empresas do SNS, com as 35 grandes empresas privadas do sector da saúde, constata-se que, em 2020, cerca de 82,1% do total de profissioais deste universo estava afeto à resposta pública (+ 1,3 p.p. que em 2019), e que esta representava 72,4% do volume de negócios (+3,2 p.p.) e 71,8% do VAB gerado (+2,3 p.p.). A deterioração dos indicadores financeiros foi transversal às empresas públicas e privadas do sector da saúde, neste último ano, apesar de as grandes empresas privadas continuaram a alcançar melhores rácios de liquidez, autonomia financeira, endividamento e rendibilidade (fruto da natureza da sua missão).

A pandemia de COVID-19 também afetou fortemente o sector dos transportes e armazenagem. O volume de negócios das empresas públicas deste sector caiu 50,6% face a 2019, com maior impacto na área dos transportes. Os gastos operacionais relevantes tiveram uma redução inferior (-37,7%), o que deteriorou o VAB e a eficiência operacional, gerando um resultado líquido global de -1,7 mil M€, em 2020 (uma deterioração de 1,5 mil M€ face a 2019). Comparando o desempenho das empresas públicas com as privadas deste sector, constata-se que a vertente pública representava 24,9% dos trabalhadores, 28,1% do volume de negócios e 44,6% do VAB, em 2020. O peso dos trabalhadores manteve-se constante no biénio (-0,2 p.p.), ao contrário do que aconteceu com o volume de negócios e com o VAB, que viu o sector público perder peso na sequência da pandemia de COVID-19 (-5,0 p.p. e -5,1 p.p., respetivamente). Os resultados económicos de 2020 foram negativos em ambos os subgrupos, com o privado a passar de um desempenho agregado positivo (+585 M€) para um resultado negativo de -1,3 mil M€. A deterioração dos indicadores financeiros também foi transversal às empresas públicas e privadas, apesar destas últimas continuarem a registar melhores rácios de liquidez, autonomia financeira, endividamento e rendibilidade das vendas e do ativo. A exceção é a rendibilidade dos capitais próprios, que sofreu uma degradação menos acentuada nas empresas públicas, fruto dos reforços de capital efetuados pelo Estado.

Uma referência também para o sector das empresas financeiras do Estado, que atingiram um resultado líquido positivo de 515 M€ em 2020 (-358,5 M€ que em 2019).

Relação financeira entre o Estado e o seu sector empresarial

O esforço financeiro líquido do Estado totalizou 5,1 mil M€ em 2020 (-14,6% que em 2019), representando 2,5% do PIB desse ano. As receitas provenientes do sector empresarial do Estado reduziram-se em 248 M€ (-32,9%), fruto da quebra dos dividendos (-214 M€). Os fluxos financeiros dirigidos ao sector também reduziram, totalizando 5,6 mil M€ em 2020 (-16,7% que 2019), estando distribuídos entre dotações de capital (36,3%), transferências e subsídios (33,6%) e empréstimos (30,1%).

O investimento pago pelas empresas do sector empresarial do Estado em 2020 totalizou cerca de 1,86 mil M€ (ou seja, um acréscimo de 4,5% face a 2019), o equivalente a 0,9% do PIB, com a rubrica de ativos fixos intangíveis representando mais de 50% do volume total de pagamento efetuados.

Em termos de responsabilidades contingentes, destacam-se as garantias do Estado ativas no final de 2020, que ascendiam a cerca de 6,4 mil M€ (3,2% do PIB). Cerca de 20% destas garantias estavam associadas a entidades públicas classificadas fora do sector das Administrações Públicas (1,3 mil M€), as quais podem vir a ter impacto no défice e na dívida pública.

A segunda forma de responsabilidades contingentes mais relevante resulta do endividamento das empresas públicas, nomeadamente daquelas que estão fora do sector das Administrações Públicas, cujo montante global de endividamento se manteve perto dos 2,3 mil M€, em 2020 (1,2% do PIB).

INTRODUÇÃO

O presente Relatório analisa a situação económica e financeira do Sector Empresarial do Estado (SEE) em Portugal. É o primeiro documento que o Conselho das Finanças Públicas (CFP) publica sobre este sector, dando assim cumprimento às suas atribuições estatutárias[1]. Em termos gerais, pretende alcançar quatro objetivos principais, nomeadamente:

(1) Descrever a constituição do Sector Público Empresarial (SPE), com destaque para o SEE.

(2) Monitorizar a implementação do modelo de governação do SEE, nomeadamente a aplicação dos seus principais instrumentos de gestão.

(3) Avaliar o desempenho económico e financeiro das empresas do SEE.

(4) Evidenciar as relações financeiras entre o Estado e as empresas do sector, sinalizando os principais riscos orçamentais.

A estrutura do Relatório considera as boas práticas internacionais de monitorização do desempenho das empresas públicas. Destacam-se as orientações recentemente divulgadas pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE)[2], assim como o trabalho desenvolvido pela Comissão Europeia (CE)[3], Fundo Monetário Internacional (FMI)[4], Banco Europeu para Reconstrução e Desenvolvimento (BERD)[5], entre outros. Considera também a estrutura dos relatórios anteriormente publicados pela Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF)[6] e pela Unidade Técnica de Acompanhamento e Monitorização do Sector Público Empresarial (UTAM)[7].

Resulta daqui um documento organizado em quatro capítulos, que acrescem a este, que é de natureza introdutória. O primeiro capítulo enquadra o SPE em Portugal e descreve a constituição, o regime jurídico e a importância do SEE (âmbito principal do Relatório). No segundo aborda-se o modelo de governação do SEE e a aplicação dos seus mecanismos de gestão e controlo. No terceiro capítulo analisa-se o desempenho económico-financeiro das empresas do SEE, em termos agregados e por sectores de atividade, com destaque para as empresas não financeiras. No quarto e último capítulo evidencia-se a relação financeira entre o Estado e o SEE, destacando os principais riscos orçamentais e para a sustentabilidade das finanças públicas do país.

---

[1] Os Estatutos do CFP (aprovados pela Lei N.º 54/2011, de 19 outubro) atribuem a competência para "*avaliar a situação económica e financeira das entidades do sector público empresarial e o seu potencial impacto sobre a situação consolidada das contas públicas e sua sustentabilidade*".

[2] OCDE (2022), *Monitoring the Performance of State-Owned Enterprises: Good Practice Guide for Annual Aggregate Reporting*; OECD (2021), Ownership and Governance of State-Owned Enterprises: A Compendium of National Practices.

[3] EC (2016), State-Owned Enterprises in Member States: Lessons Learnt and Ways Forward in a Post-Crisis Context.

[4] FMI (2017), *State-Owned Enterprises in Emerging Europe: The Good, the Bad, and the Ugly*.

[5] BERD (2021), *Transition Report 2020-2021: The State Strikes Back*.

[6] O último relatório anual publicado pela DGTF sobre o SEE corresponde ao ano de 2014 (consultar aqui).

[7] A UTAM publica Boletins Informativos trimestrais sobre o desempenho das empresas do SEE (último documento disponível pode ser consultado aqui). Desde 2018 que a UTAM publica Notas de Divulgação Rápida com a situação financeira global do SEE (informação do 4º trimestre 2021 acessível aqui).

Este documento beneficiou da informação proveniente de várias entidades, a quem o CFP agradece. Desde logo ao Tribunal de Contas, que disponibilizou as demonstrações financeiras das empresas do SEE para 2020 (submetidas no âmbito do processo de prestação de contas anuais) e que elaborou o Parecer sobre Conta Geral do Estado 2020; à DGTF, que forneceu o acesso ao Sistema de Recolha de Informação Económica e Financeira (SiRIEF); à UTAM, pela informação que divulga sobre o sector; à Direção-Geral do Orçamento (DGO), pela informação constante da Conta Geral do Estado 2020; e às várias empresas do SEE, pelas informações financeiras e não financeira que constam dos seus Relatórios de Gestão e Contas de 2020.

Os dados utilizados no presente Relatório são os que constam das contas individuais ou das contas consolidadas (no caso das empresas que têm de apresentar contas do grupo) destas empresas públicas. O horizonte temporal corresponde ao biénio 2019-2020, possibilitando assim uma análise ao desempenho do SEE no período pré e pós aparecimento da doença COVID-19[8]. Os valores económico-financeiros utilizados estão expressos em milhões de euros (M€), exceto menção em contrário. São valores definitivos para os anos de 2019 e 2020, dado integrarem o processo anual de prestação de contas das várias empresas públicas.

O CFP continuará a aprofundar o seu trabalho nesta área. As próximas publicações contarão com uma abordagem preditiva dos riscos orçamentais e com uma análise às empresas dos sectores locais e regionais.

[8] O ano de 2020 ficou marcado pela pandemia de COVID-19, que provocou uma crise sanitária, económica e social sem precedentes a nível mundial. A 30 de janeiro de 2020, a Organização Mundial de Saúde (OMS) declarou a situação de emergência de saúde pública de âmbito Internacional por causa da COVID-19 e a 11 de março decretou a situação de pandemia. Em Portugal, foram decretados dois períodos de estado de emergência, entre 18 de março e 2 de maio de 2020 e entre 06 novembro de 2020 e 03 de maio de 2021. Os vários atos legislativos e normativos de combate à pandemia da doença COVID-19 podem ser consultados aqui.

1. ENQUADRAMENTO

O Sector Público engloba as entidades e os serviços considerados de interesse público. Tal classificação deve-se às suas características operacionais ou importância económica e social. As funções que desempenham revelam-se, muitas vezes, fundamentais para a sustentabilidade, manutenção e desenvolvimento da economia do país. As entidades que constituem este sector operam, geralmente, em áreas estratégicas e garantem investimentos e serviços essenciais para os cidadãos.

O Sector Público português é composto por dois subsetores principais: i) o Sector Público Administrativo (SPA) e o Sector Público Empresarial (SPE). O SPA é constituído pelas entidades e serviços que desenvolvem a sua atividade com base em critérios não empresariais, integrando as atividades tradicionais do Estado. Por outro lado, o SPE integra as entidades que, servindo fins sociais e/ou coletivos, desenvolvem atividades intrinsecamente mercantis, através da produção de bens e serviços, atuando com princípios de organização e de gestão empresarial próximos das organizações privadas[9].

1.1 Sector Público Empresarial em Portugal

O primeiro enquadramento jurídico do SPE em Portugal foi aprovado em 1976[10] e vigorou até final do século XX. Este diploma ficou conhecido como a "lei de bases das empresas públicas" e pretendeu, pela primeira vez, harmonizar os princípios estatuários e de gestão destas empresas em Portugal. As profundas alterações ocorridas na economia e na sociedade portuguesa durante as décadas de 80 e 90 do século passado fizeram este diploma perder abrangência e adequação à realidade empresarial, essencialmente daquela que resultou da adesão de Portugal à União Europeia.

Em 1999 entrou em vigor um segundo regime jurídico para o SPE[11]. De entre as alterações que este veio introduzir, destacam-se: (i) a consagração do direito privado como o direito aplicável por excelência a toda a atividade empresarial, seja ela pública ou privada; (ii) o seguimento das orientações relativas ao enquadramento das empresas públicas da União Europeia, designadamente a redefinição do conceito de empresa pública e a sua sujeição aos normativos de direito da concorrência. A partir de 2012, no quadro da execução do denominado Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF)[12] foi aprovada a Lei[13] que autorizou o Governo a aprovar novas regras para o SPE, acarretando a revogação do diploma de 1999.

---

[9] Glossário de termos das Finanças Públicas, publicado pelo CFP.

[10] Decreto-Lei n.º 260/76, de 8 de abril.

[11] Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de dezembro.

[12] Memorando de Entendimento Sobre as Condicionantes de Política Económica, de 17 de maio de 2011.

[13] Lei n.º 18/2013, de 18 de outubro.

O atual Regime Jurídico do Sector Público Empresarial (RJSPE) vigora desde 2013[14]. Este novo enquadramento legislativo veio fortalecer o controlo das finanças públicas e introduzir alterações estruturais na governação do sector, com destaque para:

(i) A introdução do conceito de Sector Público Empresarial, que integra o Sector Empresarial do Estado, o Sector Empresarial Regional e o Sector Empresarial Local.

(ii) O alargamento do âmbito subjetivo de aplicação do regime das empresas públicas, passando a abranger todas as organizações empresariais em que o Estado ou outras entidades públicas, possam exercer, isolada ou conjuntamente, de forma direta ou indireta, influência dominante.

(iii) A densificação do conceito de empresa pública, bem como do conceito de influência dominante[15].

(iv) A criação da UTAM, enquanto estrutura especializada no acompanhamento do exercício da atividade empresarial pública.

(v) A definição de regras para limitação do endividamento das empresas públicas não financeiras.

(vi) A clarificação do conceito, do conteúdo e das regras aplicáveis ao exercício da função acionista no SEE.

O Sector Empresarial do Estado (SEE) integra as empresas que têm o Estado como detentor do capital. Representa um universo diversificado de entidades que operam em múltiplos sectores da atividade, dividindo-se entre as empresas públicas e as participadas:

(i) As empresas públicas são, habitualmente, vistas como a forma que o Estado tem de enfrentar as falhas de mercado, de exercer melhor controle de recursos naturais ou de promover determinados objetivos de política, e podem assumir duas formas alternativas:

A. Organizações empresariais constituídas como sociedade de responsabilidade limitada nos termos da lei comercial (sociedades comerciais), em que o Estado ou outras entidades públicas exerçam, isolada ou conjuntamente, de forma direta ou indireta, influência dominante.

B. Entidades públicas empresariais (EPE), enquanto pessoas coletivas de direito público, com natureza empresarial, dotadas de capital estatutário integralmente público.

(ii) As empresas participadas são aquelas em que o Estado ou quaisquer outras entidades públicas, de caráter administrativo ou empresarial, detêm uma

[14] Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro, alterado pelo art.º 20.º da Lei n.º 75-A/2014, de 30 setembro (para permitir o acesso ao financiamento bancário pelas empresas públicas não reclassificadas sujeitas a influencia dominante das reclassificadas) e pelo art.º 21.º da Lei n.º 42/2016, de 28 dezembro, (retomar a aplicação dos instrumentos de regulamentação coletiva do trabalho no SPE).

[15] Influência dominante é quando as empresas públicas: a) detêm participação superior à maioria do capital; b) dispõem da maioria dos direitos de voto; c) têm a possibilidade de designar ou destituir a maioria dos membros do órgão de administração ou do órgão de fiscalização; d) dispõem de participações ou direitos especiais que permitam influenciar de forma determinante as decisões ou as opções estratégicas da empresa.

participação permanente, de forma direta ou indireta, desde que o conjunto das participações públicas não origine influência dominante.

O Sector Empresarial Regional (SER) é constituído pelas empresas cujos detentores do capital são os governos das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira. O Sector Público Empresarial da Região Autónoma dos Açores (SPERAA) regula-se pelo denominado regime do sector público empresarial da Região Autónoma dos Açores[16] e pelo estatuto do gestor público regional[17]. O Sector Empresarial da Região Autónoma da Madeira (SERAM)[18] é regulamentado pelo regime jurídico do sector empresarial da Região Autónoma da Madeira[19] e pelo Estatuto do Gestor Público das Empresas Públicas da Região Autónoma da Madeira[20]. Qualquer um dos SER respeita ainda as bases gerais do estatuto das empresas públicas do Estado e está sujeito à legislação das sociedades comerciais.

O Sector Empresarial Local (SEL) engloba as empresas locais nas quais os municípios e associações de municípios podem exercer, direta ou indiretamente, uma influência dominante. Estas empresas regem-se pelo regime jurídico da atividade empresarial local[21], pela lei comercial, pelos respetivos estatutos e, subsidiariamente, pelo RJSPE, sem prejuízo das normas imperativas aí previstas. Importa ainda referir que as empresas públicas locais podem ser de natureza:

(i) Municipal, quando a influência dominante é exercida por um município.

(ii) Intermunicipal, quando a influência dominante é exercida por dois ou mais municípios, por uma comunidade intermunicipal ou associação de municípios de fins específicos.

(iii) Metropolitana, quando a influência dominante é exercida por uma área metropolitana.

No final de 2020, o SPE português era composto por 340 empresas públicas, das quais 143 pertenciam ao SEE, 40 ao SER e 157 ao SEL, correspondendo a 42%, 12% e 46%, respetivamente. Analisando a distribuição do SPE por sectores de atividade, de acordo com a Classificação Portuguesa de Atividades Económicas, Revisão 3 (CAE-Rev.3)[22], destacam-se as 64 empresas do sector da gestão das águas (18,8% do número de entidades do SPE), as 48 do sector da saúde (14,1%) e as 42 dos transportes e armazenagem (12,4%). As empresas públicas estão também presentes no sector das atividades artísticas, de espetáculos, desportivas e recreativas (34 empresas, 10% do SPE), conforme Quadro 1.

---

[16] Decreto Legislativo Regional n.º 7/2008/A, de 24 março, na sua versão atual.

[17] Decreto Legislativo Regional n.º 12/2008/A, de 19 maio, na sua versão atual.

[18] Relatório Anual do SERAM 2020, para mais informação sobre a composição e o desempenho do SERAM.

[19] Decreto Legislativo Regional n.º 13/2010/M, de 5 agosto, na sua versão atual.

[20] Decreto Legislativo Regional n.º 12/2010/M, de 5 agosto, na sua versão atual.

[21] Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, na sua versão atual.

[22] Para mais informação sobre a CAE, consultar o documento técnico produzido pelo INE ou o Sistema de Informação da CAE (SICAE).

Quadro 1 - Número de empresas do SPE em Portugal, em 31 dezembro 2020

Classificação Portuguesa das Atividades Económicas (CAE-Rev.3)		Sector Empresarial do Estado (SEE)	Sector Empresarial Regional (SER)		Sector Empresarial Local (SEL)	Total (SPE)
Secção	Designação		Açores	Madeira		
	Total	143	20	20	157	340
A	Agricultura, produção animal, caça, floresta e pescas	3	1	0	1	5
B	Indústrias Extrativas	0	0	0	0	0
C	Indústrias transformadoras	3	2	1	5	11
D	Eletricidade, gás, vapor, água quente e fria e ar frio	0	2	2	2	6
E	Captação, tratamento e distribuição água	14	0	1	49	64
F	Construção	2	0	2	7	11
G	Comércio por grosso e retalho	0	0	2	2	4
H	Transportes e armazenagem	19	7	3	13	42
I	Alojamento, restauração e similares	0	2	0	2	4
J	Atividades de informação e de comunicação	5	0	1	1	7
K	Atividades Financeiras e de Seguros	14	0	0	0	14
L	Atividades imobiliárias	10	0	3	14	27
M	Atividades consultoria, científicas, técnicas e similares	16	1	2	9	28
N	Atividades administrativas e dos serviços de apoio	4	0	0	8	12
O	Administração Pública e Defesa	4	1	2	7	14
P	Educação	1	0	0	7	8
Q	Atividades de saúde humana e apoio social	42	3	1	2	48
R	Atividades artísticas, espetáculos, desportivas e recreativas	6	1	0	27	34
S	Outras Atividades de serviços	0	0	0	1	1

Nota: Inclui as empresas em que o Estado detém posição dominante, com exceção dos fundos e das empresas em liquidação (ou sem atividade). Também não são consideradas as empresas sediadas no estrangeiro, nem os organismos internacionais.

Fontes:

1. Para o Sector Empresarial do Estado: (i) DGTF, dados a 31 dezembro 2021; (ii) Parpública, dados a 30 outubro 2020; (iii) UTAM; (iv) INE, lista de entidades do Sector Institucional das Administrações Públicas em 2020; (v) Direção-Geral da Administração e Emprego Público (DGAEP), lista das entidades públicas reclassificadas para 2020; (vi) Banco de Portugal, dados a 31 dezembro 2021.

2. Para o Sector Empresarial Regional: (i) Região autónoma dos Açores, Portal da Secretaria Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública, dados a 31 de dezembro de 2021; (ii) Região Autónoma da Madeira, Portal da Secretaria Regional das Finanças, Relatório Sector Empresarial da Região Autónoma da Madeira (SERAM), 4º trimestre 2020.

3. Sector Empresarial Local: (i) Portal Autárquico, dados a 20 de maio de 2021.

A propriedade pública continua a ser importante em muitos países e em muitos sectores, especialmente na área dos transportes, dos serviços públicos (água, gás e eletricidade) e da exploração de recursos naturais (petróleo e mineração). Esta é uma realidade transversal a vários países, desde aqueles que integram a Zona Euro (com destaque para a França, a Itália e a Suécia), até aos países da Europa Central ou Oriental[23]. No caso português, e para além da presença pública relevante nos sectores já referidos (água, saúde e transportes), destaca-se a inexistência de empresas públicas a operar no sector da energia, em resultado das decisões tomadas no âmbito do PAEF e dos processos de reprivatização ocorridos em anos anteriores. Esta é uma realidade que apenas encontra paralelo em Espanha e no Reino Unido, e que contraria o que acontece ao nível da União Europeia, onde este é um dos sectores com maior participação do Estado (cerca de 60% do volume de negócio deste sector provem de empresas públicas, com países como Chipre, Luxemburgo, Croácia, França e Áustria perto dos 100%)[24].

[23] FMI (2019), *Reassessing the Role of State-Owned Enterprises in Central, Eastern and Southeastern Europe*.

[24] *State-Owned Enterprises in the EU: Lessons Learnt and Ways Forward in a Post-Crisis Context"*, de julho 2016.

1.2 Sector Empresarial do Estado

O presente relatório foca-se nas 143 entidades que integravam o SEE, no final de 2020. Este universo inclui as empresas nas quais o Estado detém posição dominante (listadas no Anexo 5.1.) e não considera os fundos e as empresas em liquidação ou sem atividade em 2020. Também não contempla as empresas sediadas no estrangeiro, nem os organismos internacionais[25]. Esta delimitação do âmbito do Relatório deve-se à dimensão e à complexidade do SPE, nomeadamente às especificidades do SER e do SEL. Releva também a elevada materialidade do SEE no total do SPE e o facto de este ser o primeiro trabalho que o CFP dedica ao sector.

As entidades públicas do SEE são classificadas, para efeitos estatísticos e de contabilidade nacional, de acordo com a metodologia do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (SEC 2010)[26]. Esta classificação pretende garantir que os resultados estatísticos são compilados de forma atualizada, consistente, fiável e comparável a nível nacional e internacional. O apuramento das contas nacionais que daqui resulta tem impacto nos rácios associados ao Procedimento dos Défices Excessivos (PDE), no quadro da União Europeia (UE). Impacta também na autonomia de gestão operacional das entidades do SEE, nomeadamente em termos de reporte de informação e controlo da execução orçamental, com destaque para o cumprimento da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA)[27], da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO)[28], das Leis do Orçamento do Estado (LOE), dos Decretos-Lei de Execução Orçamental (DLOE), entre outras.

De acordo com os critérios de delimitação sectorial definido no SEC95 e mais tarde no SEC 2010, as 143 empresas do SEE analisadas distribuem-se entre (quadro 2):

(i) 76 empresas que integram o Sector Institucional das Administrações Públicas (AP), nomeadamente na categoria dos Serviços e Fundos Autónomos (SFA) da Administração Central. Incluem-se aqui as entidades públicas reclassificadas (EPR) e que passaram a integrar o perímetro orçamental do Estado[29], com destaque para os sectores da saúde (41) e dos transportes e armazenagem (9);

(ii) 67 empresas que integram os sectores institucionais denominados como Sociedades Não Financeiras (integra as empresas públicas não financeiras que figuram fora do perímetro das AP) ou como Sociedades Financeiras (considera as empresas públicas financeiras que não integram igualmente o universo das AP).

---

[25] Segundo a informação publicada pela DGTF, as empresas sediadas no estrangeiro são a IPE Macau – Investimentos e Participações Empresariais, SARL e a WTC Macau – World Trade Center Macau, SARL e os organismos internacionais são o Mecanismo Europeu de Estabilidade e o Fundo de Estabilização da Zona Euro.

[26] O Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (SEC) é um quadro contabilístico, compatível a nível internacional, que descreve de forma sistemática e pormenorizada uma economia (uma região, um país ou um grupo de países), as suas componentes e as suas relações com outras economias. Foi estabelecido pelo Regulamento (UE) n.º 549/2013, de 21 maio, do Parlamento Europeu e do Conselho Europeu e, em Portugal, compete ao INE proceder à sua aplicação.

[27] Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro.

[28] Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro.

[29] Estas entidades passaram a estar sujeitas às regras e à disciplina da LEO, na sequência da revisão introduzida pela Lei n.º 52/2011, de 13 outubro (nomeadamente pelo n.º 5 do artigo 2.º e pelo artigo 67-A). As suas receitas, despesas e saldos passaram assim a integrar o Orçamento do Estado (OE) e a Conta Geral do Estado (CGE).

Quadro 2 - Principais empresas do SEE em Portugal, por CAE – 31 dezembro 2020

Classificação Portuguesa das Atividades Económicas (CAE-Rev.3)		N.º Empresas SEE	SEC 10		Referencial Contabilístico		
Secção	Designação		Empresas públicas da Administração Central - Reclassificadas	Sector Público, exceto AP - Soc. Não Financeiras e Soc. Financeiras	SNC	IAS/IFRS	SNC-AP
	Total	143	76	67	48	40	55
A	Agricultura, produção animal, caça, floresta e pescas	3	0	3	2	0	1
C	Indústrias transformadoras	3	2	1	0	1	2
E	Captação, tratamento e distribuição água	14	1	13	0	14	0
F	Construção	2	0	2	1	0	1
H	Transportes e armazenagem	19	9	10	14	1	4
J	Atividades de informação e de comunicação	5	2	3	4	1	0
K	Atividades Financeiras e de Seguros	14	3	11	5	9	0
L	Atividades imobiliárias	10	2	8	7	3	0
M	Atividades consultoria, científicas, técnicas e similar	16	6	10	6	7	3
N	Atividades administrativas e dos serviços de apoio	4	2	2	3	1	0
O	Administração Pública e Defesa	4	4	0	0	3	1
P	Educação	1	0	1	1	0	0
Q	Atividades de saúde humana e apoio social	42	41	1	3	0	39
R	Atividades artísticas, espetáculos, desportivas e recreativas	6	4	2	2	0	4

Fontes: CFP, elaborado a partir da informação de Instituto Nacional de Estatística, Banco de Portugal e Tribunal de Contas.

As entidades que integram o SEE utilizam três sistemas contabilísticos diferentes, o que afeta a eficiência, a consistência e a fiabilidade da consolidação das contas no sector. A definição do sistema contabilístico aplicável a cada entidade está alinhada com a natureza da atividade desenvolvida e com a sua classificação no âmbito do SEC. No quadro do SEE, o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP)[30] é, regra geral, o regime contabilístico aplicável às EPR. O Sistema de Normalização Contabilística (SNC)[31] aplica-se às empresas públicas que não tenham sido reclassificadas. As Normas Internacionais de Contabilidade e as Normas Internacionais de Relato Financeiro (IAS/IFRS)[32] continuam a aplicar-se a determinados sectores, de acordo com os regimes especiais previstos legalmente.

Em 2020, eram 55 as entidades públicas que usavam o SNC-AP como referencial contabilístico, representando 38,5% do universo de empresas considerado. A maioria delas estava integrada no sector da saúde (39), ou seja, todas as empresas do Serviço Nacional da Saúde (SNS), à exceção do Centro Hospitalar e Universitário de Lisboa Norte e do Hospital Professor Doutor Fernando Fonseca. O SNC era o regime aplicado em 48 empresas do SEE, estando 14 delas integradas no sector dos transportes e armazenagem e 7 no sector das atividades imobiliárias, nomeadamente na área dos mercados abastecedores. As IAS/IFRS estavam a ser utilizadas em 40 empresas do SEE, nomeadamente da área financeira (9) e da gestão da água (14 empresas).

[30] Decreto-lei nº 192/2015, de 15 de setembro.

[31] Decreto-Lei n.º 158/2009, de 13 de julho.

[32] Decreto-Lei n.º 158/2009, de 13 de julho, nos termos do artigo 4.º.

1.3 Importância do SEE na economia

As empresas do SEE contribuem para a criação de riqueza e de emprego no país. A eficácia da sua atividade tem impacto na competitividade da economia e no bem-estar dos cidadãos. A pandemia de COVID-19 evidenciou a sua relevância, ao expor as elevadas expetativas que os cidadãos têm em relação ao Estado, nomeadamente em relação à sua capacidade de socializar os riscos e de proteger os mais vulneráveis.

O Estado reforçou a sua presença no SEE durante o ano de 2020, passando a sua participação acionista para mais de 30 mil M€. Este aumento de 1,5 mil M€ face a 2019 (+5,2%), conjugado com a quebra na produção de riqueza no país, medida pelo Produto Interno Bruto (PIB), fez com que a participação acionista do Estado atingisse 15,5% do PIB nacional, +1,7 p.p. que em 2019 (Quadro 3). Importa referir que mais de 80% desta participação acionista ocorre em entidades integradas no perímetro orçamental.

Quadro 3 – Peso do SEE na economia portuguesa

(M€ e %, exceto quando expressamente indicado em contrário)

	2019	2020	Var. 19/20
PIB - Produto Interno Bruto:			
Portugal	214 374,6	200 087,6	-6,7%
Continente	204 605,0	191 314,3	-6,5%
VAB - Valor Acrescentado Bruto:			
Portugal	185 536,3	174 309,6	-6,1%
Continente	177 043,2	166 641,5	-5,9%
Sector Empresarial do Estado (SEE)	9 377,1	6 278,6	-33,0%
Participação acionista do Estado no SEE:			
Capital Social das empresas do SEE	29 468,2	30 986,4	4,4%
Número trabalhadores:			
Portugal	4 737 200	4 677 100	-1,3%
Administração Pública	698 931	718 830	2,8%
Administração Central	527 658	545 402	3,4%
Setor Empresarial Estado	153 547	158 958	3,5%
Indicadores:			
Peso do SEE no PIB nacional	4,4%	3,1%	-1,2 p.p.
Peso do SEE no VAB nacional	5,1%	3,6%	-1,5 p.p.
Proporção do SEE no emprego nacional	3,2%	3,4%	0,2 p.p.
Proporção do SEE no emprego público	22,0%	22,1%	0,1 p.p.
Proporção do SEE no emprego na Administração Central	29,1%	29,1%	0,0 p.p.
Participações do Estado no SEE, em % PIB nacional	13,8%	15,4%	1,6 p.p.

Fontes: INE, Contas Nacionais Trimestrais, publicadas a 28 de fevereiro de 2022, para o PIB e o VAB. | Tribunal de Contas, Parecer sobre Conta Geral do Estado 2020, para a participação acionista do Estado | DGAEP, Síntese Estatística do Emprego Público, publicada a 15 novembro 2021, para os dados do emprego.

Nota: Este quadro considera a população empregada com idade entre 16 e 74 anos (informação INE). O Boletim da DGAEP refere que o emprego no sector das administrações públicas representava 14,2% e 15,2% da população empregada em Portugal, em 2019 e 2020, respetivamente.

Os 158 958 trabalhadores que integravam o SEE em 2020 representavam 22,1% do emprego público e 3,4% do emprego total do país. Este valor representa um crescimento de 5 411 trabalhadores face a 2019 (+3,5%), fundamentalmente concentrado no sector da saúde, e um aumento relativo do peso do sector no emprego a nível nacional (+0,2 p.p.). O SEE funcionou assim como estabilizador automático durante a pandemia de COVID-19, proporcionando empregos mais estáveis e reduzindo a exposição dos trabalhadores ao risco de terem os seus salários reduzidos.

Em 2020, o Valor Acrescentado Bruto (VAB) gerado pelo SEE correspondeu a 3,1% do PIB e foi responsável por 3,6% do valor criado em Portugal. Este desempenho representa -1,3 p.p. no contributo para a criação de riqueza e -1,5 p.p. para a criação de valor, face a 2019, refletindo o impacto da COVID-19. Este resultado deve-se à forte quebra no VAB do SEE (-33,0%), que superou a do PIB (-6,7%) e do VAB nacional (-6,1%).

2. MODELO DE GOVERNAÇÃO DO SEE

Um modelo de governação adequado e eficaz é essencial para garantir uma gestão responsável e eficiente no SEE. As empresas públicas prestam serviços essenciais e operam, geralmente, com um duplo objetivo: desenvolver atividade económica no mercado e cumprir obrigações de serviço público. Por outro lado, a gestão destas empresas é frequentemente vista como um exercício de conformidade, com pouca atenção à estratégia, à inovação ou à gestão ativa de riscos[33]. Em boa parte porque pode ser percecionada pelo sector financeiro uma garantia implícita do Estado em relação às responsabilidades assumidas pelo SEE, estas empresas podem não ser geridas de maneira eficiente acumulando sucessivos prejuízos.

Neste contexto, é importante fomentar as melhores práticas de gestão empresarial e minimizar os efeitos de possíveis interferências políticas na atividade das empresas públicas. Conseguir este objetivo passa por, entre outras: separar as funções de regulação, de propriedade e de gestão, clarificando as responsabilidades; definir os objetivos do Estado para cada sector (ou empresa), dando autonomia aos conselhos de administração para alcançar esses objetivos; aumentar a transparência dos processos, medindo o valor criado para a economia e para os cidadãos.

O atual RJSPE português segue estes princípios e está em linha com as boas práticas internacionais de governação das empresas públicas. A sua implementação integral, bem como o cumprimento atempado e rigoroso dos seus mecanismos e instrumentos de gestão, constituem assim fatores essenciais para garantir serviços públicos sustentáveis e de qualidade. (ver Caixa 1)

2.1 Exercício da função acionista

Desde 2013 que a função acionista das empresas do SEE é exercida exclusivamente pelo Ministério das Finanças, em articulação com o respetivo Ministério sectorial. O exercício da função acionista, bem como a articulação sectorial, é efetuado através da DGTF[34]. Destaca-se ainda o papel da UTAM, enquanto entidade administrativa de apoio técnico ao exercício da função acionista nas empresas do SEE[35]. No essencial, o exercício da função acionista prevê o poder de:

(i) Definir as orientações para a atividade das empresas.

(ii) Definir os objetivos e os resultados a alcançar, em especial, os económicos e financeiros.

(iii) Propor, designar e destituir os titulares dos órgãos sociais ou estatutários.

---

[33] No original "Management of state enterprises is often seen as an exercise in compliance, with little attention paid to strategy or risk management", *Transition Report 2020-21, The State Strikes Back*, *European Bank for Reconstruction and Development, 2020.*

[34] Decreto-Lei n.º 156/2012, de 18 de julho, regulamentado pela Portaria n.º 229/2013, de 18 julho.

[35] Decreto Regulamentar n.º 1/2014, de 10 de fevereiro, na sua versão atual.

Por outro lado, os ministérios sectoriais têm competências exclusivas para:

(i) Definir e comunicar a política sectorial a seguir pelas empresas públicas.

(ii) Emitir as orientações específicas de cariz sectorial.

(iii) Definir os objetivos a alcançar pelas empresas no exercício da sua atividade operacional.

(iv) Definir o nível de serviço público a prestar e promover a sua contratualização.

No final de 2020, a DGTF era titular direta da função acionista em 78 das 143 empresas do SEE (54,5% do sector)[36]. Este número inclui a Parpública - Participações Públicas SGPS, S.A., que por sua vez é, direta ou indiretamente, titular da função acionista noutras 36 empresas[37]. As restantes 29 empresas do SEE são detidas por outras empresas públicas que também estão integradas na carteira principal da DGTF, com destaque para o Grupo Caixa geral de Depósitos, CGD (com 7 empresas participadas) e para CP – Comboios de Portigal, E.P.E., a IP – Infraestruturas de Portugal, S.A., a idD - Portugal Defense, S.A. e a TAP – Transportes Aéreos Portugueses, SGPS, S.A. (todos com 3 empresas participadas).

Em 2020 ocorreram 4 modificações patrimoniais relevantes no universo do SEE. Estas alterações foram efetuadas no âmbito de processos de reorganização sectorial ou da intervenção do Estado em empresas em dificuldade financeira, destacando-se:

(i) Reestruturação da idD (reconfiguração das participações públicas na economia de Defesa[38]).

(ii) Aquisição de 22,5% do capital da TAP, SGPS, S.A., tendo o Estado passado a acionista maioritário[39]. (ver Caixa 2).

(iii) Criação do Banco Português de Fomento, S.A. (ver Caixa 3).

(iv) Apropriação pública de 71,73% do capital da EFACEC Power Solutions[40], S.A. por via de nacionalização da participação social, tendo em vista a sua alienação.

2.2 Controlo da gestão

A qualidade do desempenho das empresas públicas depende do equilíbrio entre o controlo acionista e a autonomia administrativa da gestão. Como acionista, o Estado tem de defender o interesse da sociedade como um todo. Ao fazê-lo, deve agir como um proprietário informado e ativo, estabelecendo os objetivos gerais e dando às empresas uma estrutura clara para operar, com responsabilidade e autonomia suficientes para alcançar esses objetivos.

---

[36] Carteira Participações DGTF organizada em: carteira principal (empresas com relevância estratégica para o Estado ou para prossecução do interesse público); carteira acessória (empresas com participação minoritária e participação maioritária de carácter excecional ou temporário); carteira de empresas em liquidação e extinção.

[37] Carteira Participações Parpública organizada em: (i) gestão e promoção imobiliária; (ii) águas; (iii) produção moedas e publicações; (iv) mercados abastecedores; (v) exploração agrícola, pecuária e florestal; (vi) outras.

[38] Despacho conjunto n.º 786/2020, do Ministro da Defesa Nacional e do Secretário de Estado do Tesouro.

[39] Decreto-Lei nº 39-B/2020, de 16 de julho.

[40] Decreto-Lei nº 33-A/2020, de 2 de julho.

A relação entre o controlo estatal e a gestão das empresas do SEE efetua-se através de quatro instrumentos principais. Conforme destaca o Tribunal de Contas[41], são eles:

(i) Emissão das orientações e dos objetivos para as empresas públicas.

(ii) Celebração de contratos de gestão entre o Estado e os gestores públicos[42].

(iii) Apreciação, e eventual aprovação, dos planos de atividades e orçamentos (PAO).

(iv) Apreciação, e eventual aprovação, dos documentos anuais de prestação de contas.

A definição de orientações estratégicas para as empresas públicas corresponde ao exercício da função política do Governo. Contempla a identificação das medidas ou diretrizes relevantes para o equilíbrio económico e financeiro das empresas e vinculam os titulares dos órgãos de administração. Estes devem gozar de autonomia de gestão para definição dos métodos, dos modelos e das práticas aplicáveis à atividade da empresa que dirigem. Esta autonomia de gestão pode ser restringida em função dos resultados apresentados. Atualmente, em termos objetivos, ela é limitada em várias dimensões da gestão, tais como: (i) cumprimento das normas de enquadramento e execução orçamental; (ii) regime de tesouraria do Estado[43], regras de financiamento e de endividamento[44]; (iii) assunção de responsabilidades financeiras (efetivas ou contingentes) que ultrapassem o orçamento anual, ou que não decorram do plano de investimentos aprovado pelo acionista.

Para 2020, as orientações estratégicas do Governo para o SEE cingiram-se às instruções para elaboração dos Instrumentos previsionais de Gestão (IPG). Estas instruções anuais são divulgadas pela DGTF[45], uma vez aprovadas pelo Secretário de Estado do Tesouro (no caso das empresas não financeiras do SEE) e pelo Secretário de Estado Adjunto e das Finanças (para as empresas financeiras). Perante a inexistência de orientações estratégicas e de objetivos plurianuais definidos pelo Estado[46], são apenas estas instruções que orientam as propostas de IPG das empresas, nomeadamente: (i) planos de atividades e orçamentos anual e plurianual (trienal); (ii) Demonstrações financeiras previsionais (balanço, demonstração de resultados por natureza e demonstração dos fluxos de caixa); (iii) Plano de investimentos anual e plurianual; (iv) Plano de redução de custos. A existência de orientações estratégicas plurianuais para o SEE permitiria um quadro de maior previsibilidade para a gestão pública e constituir-se-ia como um instrumento para reforçar os objetivos societários que estas empresas devem perseguir (direitos humanos[47], igualdade, inclusão, transição verde, transição digital, cibersegurança, entre outros).

---

[41] Relatório de Auditoria n.º 16/2016 - 2.ª Secção (Controlo do SEE pelo Ministério Finanças).

[42] Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 março, na sua redação atual (Estatuto do Gestor Público).

[43] O princípio da unidade de tesouraria determina que as empresas não financeiras do SEE mantenham as suas disponibilidades e aplicações junto do IGCP.

[44] As empresas públicas não financeiras reclassificadas estão impedidas de aceder a financiamento e as restantes empresas não financeiras só podem fazê-lo com prévia autorização da DGTF e parecer do IGCP.

[45] As IPG para 2020 foram divulgadas através de: (i) Ofício Circular nº 3653/2019-DGTF, de 26 de setembro; (ii) Ofício Circular n.º 3879/2019-DGTF, de 1 de outubro; (iii) Despacho Conjunto s/n dos Ministérios das Finanças e Saúde, de 4 setembro 2020; (iv) Despacho n.º 398/2020-SET, de 28 julho.

[46] Deve ser efetuado por Resolução do Conselho de Ministros (conforme n.º 1 do artigo 24.º do RJSPE).

[47] ONU (2016), *Report of the Working Group on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises*.

Não existe informação pública sobre a celebração dos contratos de gestão nas empresas do SEE[48]. Nos termos do Estatuto do Gestor Público, os dirigentes das empresas do SEE têm de celebrar um contrato de gestão correspondente ao período do seu mandato. Este compromisso é celebrado entre o gestor público, o titular da função acionista (Ministério das Finanças) e o membro do Governo responsável pelo respetivo sector de atividade, no prazo de três meses a partir da sua designação. Os seus termos traduzem as formas de concretização das orientações do Estado, tais como parâmetros de eficiência de gestão, objetivos específicos da empresa e incentivos aos gestores públicos[49]. São um importante instrumento para alinhamento dos objetivos do Estado e a sua inexistência impossibilita uma adequada avaliação e responsabilização dos gestores, para além de que torna nula as respetivas nomeações.

Durante o ano de 2020, a UTAM analisou os PAO de 85 empresas do SEE (59% do universo de empresas consideradas neste Relatório). O processo de elaboração, análise e aprovação dos PAO é essencial para aferir a estratégia seguida pelas empresas, para reforçar a autonomia dos gestores e para avaliar os resultados alcançados. Em termos processuais, compete às empresas apresentar a sua proposta de PAO, a qual deve estar instruída nos termos definidos através das orientações para os IPG que a DGTF divulga anualmente. Segue-se a análise da UTAM e a consequente aprovação (ou não) do PAO por parte do titular da função acionista[50]. Em 2020, em termos relativos, foi no sector da saúde que menos entidades realizaram este processo adequadamente (Quadro 4). Recorda-se que, no âmbito do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), foi assumido o objetivo de garantir a execução adequada deste processo nas empresas do SNS[51].

Quadro 4 – Resumo da aplicação dos instrumentos de gestão no SEE, em 2020

Classificação Portuguesa das Atividades Económicas (CAE-Rev.3)		N.º Empresas SEE	Planos de Atividades e Orçamento *		Relatórios e Contas **		Relatórios do Governo Societário *	
Secção	Designação		N.º	%	N.º	%	N.º	%
	Total	**143**	**85**	**59%**	**127**	**89%**	**106**	**74%**
A	Agricultura, produção animal, caça, floresta e pescas	3	3	100%	2	67%	3	100%
C	Indústrias transformadoras	3	2	67%	2	67%	3	100%
E	Captação, tratamento e distribuição água	14	14	100%	14	100%	14	100%
F	Construção	2	1	50%	2	100%	1	50%
H	Transportes e armazenagem	19	15	79%	14	74%	9	47%
J	Atividades de informação e de comunicação	5	5	100%	5	100%	5	100%
K	Atividades Financeiras e de Seguros	14	6	43%	7	50%	9	64%
L	Atividades imobiliárias	10	8	80%	10	100%	10	100%
M	Atividades consultoria, científicas, técnicas e similares	16	12	75%	15	94%	13	81%
N	Atividades administrativas e dos serviços de apoio	4	2	50%	4	100%	3	75%
O	Administração Pública e Defesa	4	3	75%	4	100%	0	0%
P	Educação	1	1	100%	1	100%	1	100%
Q	Atividades de saúde humana e apoio social	42	7	17%	42	100%	29	69%
R	Atividades artísticas, espetáculos, desportivas e recreativas	6	6	100%	5	83%	6	100%

Nota: Inclui todas empresas em que o Estado detém participação direta, com exceção de: (i) Fundos; (ii) Agrupamentos Complementares de Empresas (ACE) Públicas; (iii) Empresas em liquidação.
***** Submetidos (com instrução completa) e analisados pela UTAM (Situação das Propostas de PAO 2020 e Situação dos Relatórios do Governo Societário 2020, em 2022-02-28 21h).
****** Submetidos ao Tribunal de Contas.

[48] O CFP solicitou esta informação à DGTF, mas não a recebeu em tempo útil.

[49] Portaria n.º 317-A/2021, de 23 dezembro (novas regras de atribuição de incentivos financeiros a gestores).

[50] CFP solicitou à DGTF informação sobre PAO 2020 aprovados pelo acionista, mas não recebeu em tempo útil.

[51] Objetivo incluído na Reforma "RE-r03: Conclusão da Reforma do modelo de governação dos hospitais públicos", integrada na Componente 1 - SNS, da Dimensão Resiliência.

Até ao final de 2021, ainda não eram conhecidas as contas finais de 2020 de cinco das entidades do SEE analisadas neste Relatório. São elas a NAV Portugal, EPE; a Transtejo, S.A.; a Soflusa E.P.E.; a APA - Administração do Porto de Aveiro, S.A.; a FRME, SGPS, S.A. Para além disso, várias entidades não tinham os seus Relatórios e Contas disponíveis nas suas páginas eletrónicas, muitas delas indicando como motivo a falta de aprovação das mesmas por parte da Tutela[52]. Recorde-se que o processo de prestação de contas anuais é efetuado de acordo com as instruções da DGTF[53] e que tem de obedecer às instruções do Tribunal de Contas[54]. Este mesmo Tribunal tinha já destacado, em 2016[55], que a demora na aprovação dos documentos de prestação de contas, ou a sua falta, implica dificuldades no cumprimento formal do RJSPE, bem como na eficácia do acompanhamento de eventuais reservas e ênfases emitidas pelos Revisores Oficiais de Contas (ROC).

A UTAM analisou os Relatórios de Governo Societário (RGS) de 106 empresas do SEE (74%), referentes ao ano de 2020. Estes relatórios integram o processo de prestação de contas e analisam o cumprimento dos princípios de bom governo na empresa. Promove a transparência, a responsabilização e o controlo das empresas públicas, nomeadamente em termos de exercício da função acionista, de obrigações das empresas, de prevenção de conflito de interesses e de divulgação de informação. A UTAM elabora anualmente um relatório sobre as práticas de bom governo no total do SEE, destacando dois planos[56]: (i) cumprimento das obrigações de divulgação de informação; (ii) cumprimento das instruções sobre o governo da sociedade.

As empresas do SEE têm também responsabilidades acrescidas no reporte de informação pública sobre dimensões estruturantes da sua atividade. Muitas destas responsabilidades resultam de legislação sobre ética, transparência, concorrência e prestação de serviço público. Destacam-se aqui três áreas: (i) a prevenção da corrupção, com a elaboração de relatórios anuais de execução do plano de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas[57]; (ii) os planos para a igualdade de género, com a elaboração de relatório trienais sobre as remunerações pagas a homens e a mulheres[58]; (iii) a divulgação de informações não financeiras[59], com destaque para os relatórios de sustentabilidade, que abordam o impacto económico, social e ambiental das empresas.

2.3 Fiscalização e controlo financeiro

O RJSPE atualmente em vigor reforçou os mecanismos de fiscalização e controlo financeiro no SEE. Entre outros, criou novas entidades e novos mecanismos de responsabilização e de escrutínio público. Regulou a gestão da tesouraria e o acesso ao

---

[52] O CFP solicitou à DGTF informação sobre o processo de aprovação das contas das empresas públicas para o ano de 2020, mas não a recebeu em tempo útil.

[53] Conforme instruções emanadas para as empresas públicas não financeiras com natureza de EPE (não saúde) e para as empresas públicas não financeiras com natureza SA.

[54] Instrução n.º 1/2019, de 6 março.

[55] Relatório de Auditoria n.º 16/2016 - 2.ª Secção.

[56] Relatórios da UTAM sobre o cumprimento das práticas de bom governo no SEE, acessíveis aqui.

[57] RJSPE, Artigo 46.º, n.º 2.

[58] Resolução Conselho Ministros n.º 18/2014, de 7 de março.

[59] Decreto-Lei nº 89/2017, de 28 de julho, que transpôs a Diretiva n.º 2014/95/UE, de 22 de outubro

financiamento. Clarificou o exercício da função acionista. Determinou que o conselho de administração das empresas do SEE passasse a integrar, obrigatoriamente, um elemento designado ou proposto pelo Ministério das Finanças, que deve aprovar expressamente qualquer matéria cujo impacto financeiro na empresa pública seja superior a 1% do ativo líquido.

As funções de fiscalização nas empresas não financeiras do SEE são asseguradas, em regra, por um conselho fiscal, sem prejuízo do recurso ao modelo de fiscal único nos casos admitidos na lei[60]. É ainda obrigatória a existência de um revisor oficial de contas que não seja membro do conselho fiscal. O conselho fiscal é composto pelo máximo de três membros efetivos, um dos quais é obrigatoriamente designado sob proposta da DGTF. Compete a este órgão fiscalizar e assegurar o controlo da legalidade da gestão financeira e patrimonial nas empresas públicas, estando sujeito aos seguintes deveres principais[61]: (i) informar o órgão de administração dos resultados da revisão legal das contas e explicar o modo como esta contribuiu para a integridade do processo de preparação e divulgação de informação financeira; (ii) acompanhar o processo de preparação e divulgação de informação financeira e apresentar recomendações ou propostas para garantir a sua integridade; (iii) fiscalizar a eficácia dos sistemas de controlo de qualidade interno e de gestão do risco e, se aplicável, de auditoria interna, no que respeita ao processo de preparação e divulgação de informação financeira, sem violar a sua independência; (iv) acompanhar a execução e a revisão legal das contas anuais individuais e consolidadas; (v) selecionar, recomendar e verificar a independência do revisor oficial de contas ou da sociedade de revisores oficiais de contas.

As empresas públicas estão ainda submetidas à jurisdição e ao controlo exercido pelo Tribunal de Contas e pela Inspeção-Geral de Finanças (IGF). O Tribunal de Contas é a entidade que fiscaliza a legalidade das receitas e das despesas públicas, aprecia a boa gestão financeira e efetiva responsabilidades por infrações financeiras[62]. A IGF tem a missão de assegurar o controlo estratégico da administração financeira do Estado, compreendendo o controlo da legalidade e a auditoria financeira e de gestão e abrange as entidades do SPA e do SPE[63].

Os sistemas de informação deveriam desempenhar um papel relevante na eficácia e eficiência da fiscalização e do controlo financeiro do SEE, mas estão ainda longe do desejável. Uma boa arquitetura de sistemas de informação é um fator essencial para suportar a gestão interna das entidades, mas também do sector como um todo. Atualmente, persiste ainda uma multiplicidade de sistemas de informação[64] e de mecanismos de reporte no sector, alguns deles tecnicamente desatualizados, o que promove redundâncias, incongruências e dispersão de dados, consumindo tempo e recursos de forma desnecessária. Alterar este contexto é fundamental para assegurar a fiabilidade, a exaustividade e a tempestividade da informação pública sobre o SEE.

---

[60] Salvo quando as empresas públicas adotem as modalidades previstas nas alíneas b) ou c) do n.º 1 do artigo 278.º do Código das Sociedades Comerciais, conforme determina o Artigo 33.º RJSPE (Órgão de fiscalização).

[61] Lei n.º 148/2015, de 9 de setembro (Regime Jurídico da Supervisão de Auditoria).

[62] Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na sua versão atual (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas).

[63] Decreto-Lei n.º 96/2012, de 23 de abril (Lei Orgânica da IGF).

[64] De entre os vários sistemas de informação que existem atualmente, destaca-se o sistema de informação da organização do Estado (SIOE), o SIGO (sistema de informação de gestão orçamental), o SiRIEF, entre outros.

Caixa 1 – Boas práticas de governação de empresas públicas

As empresas públicas desempenham um papel estruturante em muito países. Contribuem para a economia e, muitas vezes, prestam serviços públicos essenciais para a população e para a sociedade. Assegurar a boa governação destas empresas é fundamental para garantir a eficiência e a competitividade. Nesta sequência, e apesar de não existir um modelo único de empresa pública a nível internacional, existem princípios gerais e boas práticas de governação que devem ser considerados, nomeadamente em três dimensões principais: (i) profissionalizar o papel do Estado enquanto acionista (proprietário); (ii) assegurar o funcionamento eficiente, transparente e responsável das empresas públicas (aproximando-as das boas práticas das empresas privadas); (iii) garantir a livre concorrência entre empresas públicas e privadas, nas áreas em que isso se justifique.

Destacam-se aqui as diretrizes emanadas pela OCDE[65], que constituem o padrão internacionalmente aceite para orientar a forma como os vários Governos devem exercer a função acionista, evitando uma titularidade passiva e a excessiva intervenção estatal.

Diretriz I - Justificar a propriedade por parte do Estado. O Estado exerce a propriedade das empresas públicas de acordo com princípios de interesse público. Deve procurar maximizar o valor para a sociedade e efetuar uma gestão eficiente dos recursos. Para isso, deve avaliar cuidadosamente e divulgar os objetivos que justificam a propriedade estatal, submetendo-os a uma crítica permanente.

Diretriz II - Organização e exercício da função acionista[66]. O Estado deve agir como um proprietário informado e ativo, garantindo que a governação é conduzida de forma transparente e responsável, com elevado grau de profissionalismo e efetividade.

Diretriz III – Participação das empresas públicas no mercado. A atuação das empresas deve obedecer a princípios de igualdade e justiça na concorrência. Deve haver uma clara separação entre a função de propriedade do Estado e outras funções que possam vir a influenciar as condições de funcionamento da empresa pública, nomeadamente em termos de respeito pelas regras de mercado. Nos casos em que as empresas públicas combinam atividades mercantis com objetivos de política pública, deverão ser mantidos altos padrões de transparência e divulgação das suas estruturas de custos e receitas, permitindo sua contabilização por áreas de atividade principal.

Diretriz IV – Tratamento equitativo dos acionistas e de outros investidores. O Estado e as empresas devem reconhecer os direitos de todos os acionistas e assegurar-lhes equidade de tratamento e igualdade de acesso às informações empresariais relevantes.

Diretriz V - Relação com as partes interessadas e responsabilidade empresarial. As políticas públicas devem reconhecer as responsabilidades das empresas do Estado perante as partes interessadas (devem ser claras todas as expectativas que o Estado tem com respeito à conduta empresarial responsável destas empresas).

Diretriz VI - Transparência e prestação de contas. As empresas públicas devem observar elevados padrões de transparência e estar sujeitas às mesmas regras de qualidade, divulgação, conformidade e normas de auditoria das restantes empresas.

Diretriz VII – Responsabilidade dos Conselhos de Administração. Estes órgãos devem ter a autoridade, competência e objetividade necessárias para realizar as suas funções de orientação estratégica e da gestão. Devem agir com integridade e ser responsáveis pelos resultados obtidos.

[65] OECD (2015), OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2015 Edition, OECD Publishing, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/9789264244160-en.

[66] OECD (2020), "Organising the State Ownership Function", http://www.oecd.org/corporate/organising-state-ownership-function.pdf.

3. DESEMPENHO ECONÓMICO-FINANCEIRO DO SEE

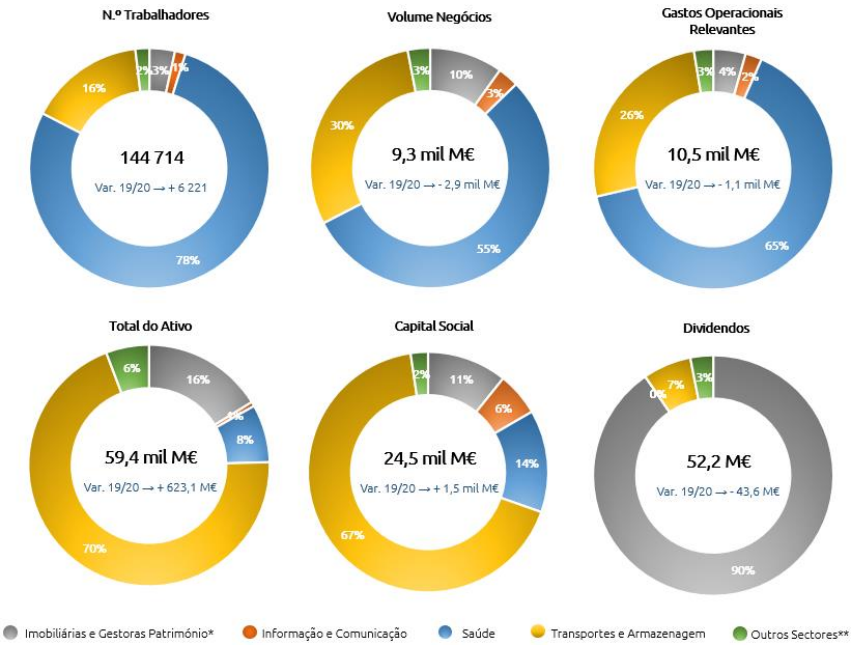
O presente capítulo aborda a situação económica e financeira do SEE no final de 2020. Está focado na análise das empresas não financeiras e trata as empresas financeiras de forma autónoma, considerando as suas especificidades contabilísticas e financeiras. O balanço, a demonstração dos resultados por natureza e a demonstração de fluxos de caixa são as principais demonstrações financeiras utilizadas. Os dados utilizados são provenientes do Tribunal de Contas, tendo sido também consultados os Relatórios de Gestão e Contas de 2020 das várias empresas, assim como os dados que constam do SiRIEF, para as entidades que não tinham apresentado contas. O universo analisado é constituído por um total de 88 empresas não financeiras do SEE, considerando contas individuais ou contas consolidadas de grupos de empresas. Adicionalmente, foram produzidas fichas individuais com os dados de cada uma destas empresas, que podem ser consultados na página internet desta publicação.

3.1 Empresas não financeiras

Os resultados económicos e financeiros das empresas não financeiras do SEE degradaram-se em 2020. As medidas de prevenção, contenção, mitigação e tratamento da doença COVID-19 tiveram forte impacto na sociedade e na economia, e impactaram também negativamente o desempenho económico, a situação patrimonial, a estrutura financeira e a rendibilidade destas empresas. (Anexo 5.2.)

Os sectores da saúde e dos transportes e armazenagem concentram mais de 80% dos principais agregados económico-financeiros das empresas não financeiras do SEE. Destaca-se aqui o número de trabalhadores, o volume de negócios, os gastos operacionais relevantes, o ativo e o capital social investido pelo Estado. (gráfico 1)

Gráfico 1 - Distribuição dos principais agregados económico-financeiros das empresas não financeiras do SEE, por sectores de atividade, em 2020



Fonte: Cálculos do CFP, efetuados a partir da informação económico-financeira das empresas.
Notas: *Inclui gestão da água, atividades imobiliárias e atividades de consultoria.
** Inclui agricultura, indústrias transformadoras, administração pública, atividades administrativas e atividades artísticas.

3.1.1 Resultados Económicos

O conjunto das empresas não financeiras do SEE registou um resultado líquido negativo de 2,5 mil M€, em 2020. Este valor representa um agravamento de 1,7 mil M€ face a 2019, e foi fortemente influenciado pelo impacto da Covid-19. Apenas 27 empresas (ou grupos de empresas) alcançaram resultados líquidos positivos em 2020, com as restantes 61 a registarem resultados negativos. Os sectores da saúde e dos transportes e armazenagem representaram 99% destes resultados negativos, com um valor agregado de -775,7 M€ (uma deterioração de 25,6 M € face a 2019) e de -1,7 mil M€ (-1,5 mil M€ em 2019), respetivamente. A TAP concentrou mais de metade destes resultados líquidos negativos (-1,4 mil M€), como se pode ver na Caixa 2.

O EBITDA e o resultado operacional foram determinantes para a formação do resultado líquido negativo do SEE. O EBITDA passou de +1,5 mil M€ em 2019 para um valor residual de +12 M€ em 2020 (uma deterioração de 1,5 mil M€), enquanto o resultado operacional passou de +131 M€ para -1,6 mil M€ (uma degradação de 1,7 mil M€), traduzindo assim a deterioração da rentabilidade económica do conjunto das empresas públicas não financeiras.

Em 2020, as empresas não financeiras do SEE contaram com 144 714 trabalhadores, tiveram um volume de negócios de 9,3 mil M€ e um VAB de 4,7 mil M€[67]. Em relação a 2019, corresponde a uma variação de +4,5%, de -23,5% e de -38,5%, respetivamente. A forte quebra do volume de negócios (-2,8 mil M€) foi a principal responsável pela degradação dos resultados económicos em 2020. Esta redução foi muito superior à ocorrida nos gastos operacionais relevantes (-1,1 mil M€) e conduziu à deterioração do rácio de eficiência operacional no sector, a qual atingiu os 112,7% em 2020 (+17,3 p.p. que em 2019). A redução dos gastos resulta do decréscimo nos Fornecimentos e Serviços Externos, FSE (-25,3%) e nos Custos das Mercadorias Vendidas e Matérias Consumidas, CMVMC (- 5,5%), conjugado com o ligeiro aumento dos Gastos com Pessoal (+0,4%). Importa destacar que os gastos com FSE e CMVMC tenderão a aumentar à medida que as empresas públicas forem retomando a sua atividade e que os Gastos com Pessoal se tornarem em despesa tendencialmente fixa e com impacto em exercícios futuros.

3.1.2 Resultados Financeiros

O ativo agregado das empresas não financeiras do SEE ascendia a 59,4 mil M€ em 2020, o que representa uma variação homóloga de 621,5 M€ (+1,1%). Este comportamento foi transversal ao ativo não corrente (+331,0 M€) e ao ativo corrente (290,5 M€). Em termos estruturais, o ativo não corrente manteve um peso preponderante no total do ativo (76,7%), com os ativos fixos tangíveis a representarem mais de metade do ativo total.

O passivo totalizava 56,2 mil M€, o que se traduz num crescimento de 2,1% face a 2019 (+1,2 mil M€). O passivo não corrente reduziu-se 7,7% (cerca de -2,6 mil M€), mas o passivo corrente teve um agravamento muito significativo (18,6%, ou seja, + 3,8 mil M€), passando este último a totalizar 43,4% do total do passivo.

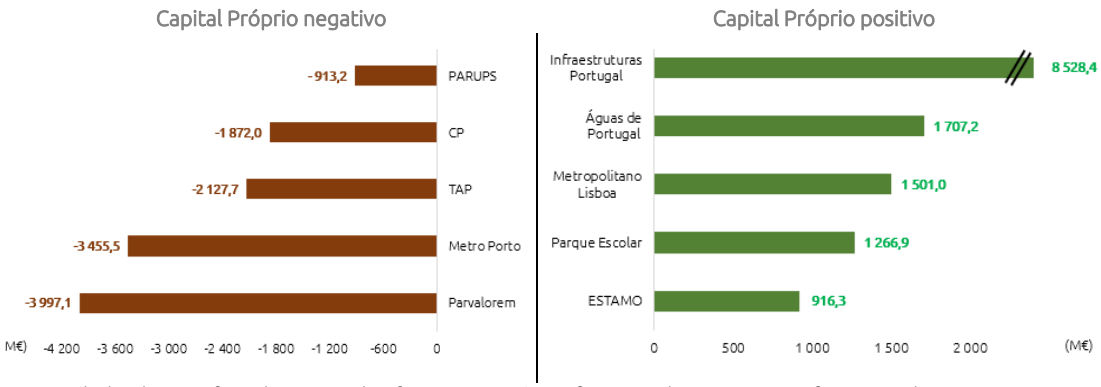
---

[67] De acordo com os últimos dados disponíveis (INE, publicação Empresas em Portugal - 2020), as empresas não financeiras do SEE representavam, em 2020, cerca de 3,5% dos trabalhadores do total das empresas não financeiras do país, 2,5% do volume de negócios e 5,0 do VAB (em 2019 representavam 3,3%, 3,0% e 7,3%, respetivamente).

O capital próprio das empresas não financeiras do SEE ascendia a 3,15 mil M€, representando um decréscimo de 556,3 M€ face a 2019 (-15,0%). Esta deterioração do capital próprio reflete o impacto dos elevados resultados negativos do exercício de 2020, que absorveram boa parte das entradas de capital realizadas pelo Estado neste ano (+ 1,5 mil M€, ou seja, + 6,6%). A necessidade de reforços sistemáticos do capital é um indicador relevante da situação operacional e económica destas empresas e sinaliza o esforço financeiro que estas representam para as finanças públicas.

Trinta e três empresas não financeiras do SEE apresentavam capitais próprios negativos no final de 2020, representando 37,5% do universo considerado neste Relatório. Estas empresas estavam assim em situação que pode ser qualificada como de 'falência técnica', sendo que cinco delas concentram quase 90% do valor negativo global do sector (gráfico 2, à esquerda). As restantes cinquenta e cinco empresas não financeiras consideradas nesta análise apresentavam capitais próprios positivos, com cinco delas a concentrarem mais de 80% do valor total do sector (gráfico 2, à direita).

Gráfico 2 – Identificação das cinco empresas com mais capital próprio negativo e positivo, 2020



Fonte: Cálculos do CFP, efetuados a partir da informação económico-financeira das empresas não financeiras do SEE.

3.1.3 Indicadores de estrutura financeira e de rendibilidade

Nota prévia: apresenta-se no anexo 5.4 um glossário e as fórmulas correspondentes aos indicadores aqui analisados.

O rácio de liquidez geral do conjunto das empresas não financeiras do SEE atingiu 56,7% no final de 2020, o que representa uma deterioração de 9,1 p.p. face a 2019. Estes resultados significam que estas empresas têm vindo a reduzir a sua capacidade de gerar meios líquidos suficientes para satisfazer as suas obrigações de curto prazo, o que agrava o desequilíbrio financeiro e aumenta os riscos de rutura de tesouraria.

O rácio de autonomia financeira baixou para 5,3% e o rácio de solvabilidade desceu para 5,6%, em 2020. Tal significa que o capital próprio apenas corresponde a aproximadamente 5% do ativo e menos do que 6% do passivo. O comportamento negativo destes dois rácios em 2020 (-1,0 p.p. e -1,1 p.p. que em 2019, respetivamente) reflete um aumento da dependência financeira do conjunto das empresas do sector, uma degradação da sua capacidade de cumprir as obrigações de médio e longo prazo e um risco acrescido para o acionista Estado e para os credores.

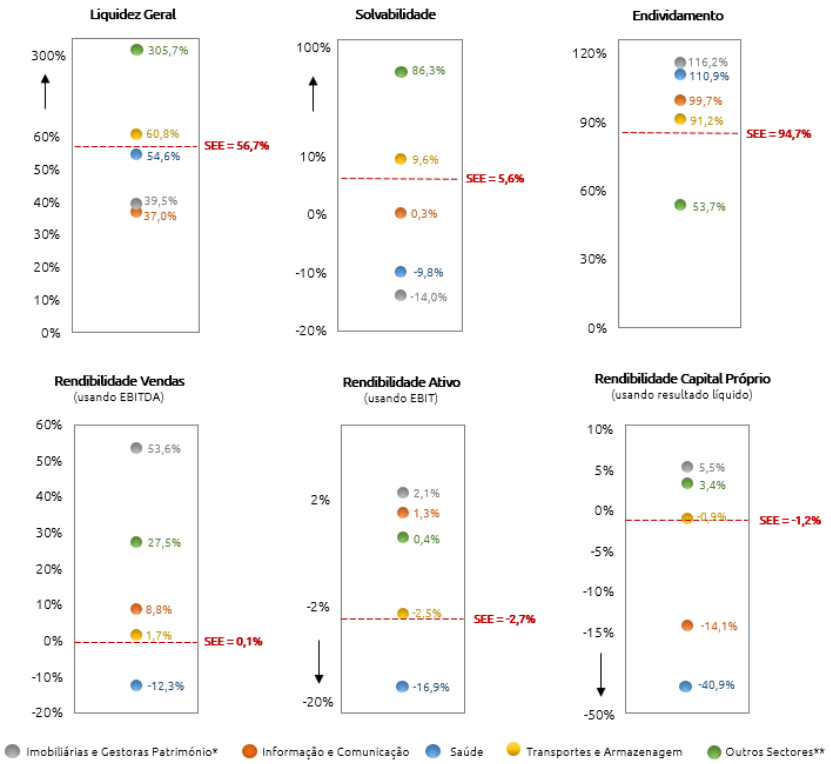
Em resultado da baixa autonomia financeira, o rácio de endividamento atingiu os 94,7% em 2020 (+ 1,0 p.p. que em 2019) e a sua capacidade de endividamento passou para 109,9% (-0,9 p.p.). A análise destes resultados confirma a baixa capacidade que os capitais próprios têm para satisfazer as responsabilidades de médio e longo prazo destas empresas e reforça a dependência financeira do sector em relação aos capitais alheios resultando numa elevada alavancagem financeira.

Em 2020, a rendibilidade das vendas das empresas não financeiras do SEE foi de 0,1%. Este resultado representa uma forte redução em termos homólogos (-12,1 p.p.) e, em termos práticos, uma deterioração da eficiência económica, que se traduz em maior pressão orçamental direta.

Também a rendibilidade do ativo do SEE se deteriorou durante o biénio em análise, atingindo os -2,7% em 2020. Este resultado revela que as empresas do sector foram menos eficientes na gestão dos seus ativos, com efeitos negativos na rendibilidade do negócio e na capacidade de gerar lucros a partir desses ativos.

Em termos globais, excluindo as empresas com capitais próprios negativos, constata-se que o rácio de rendibilidade do capital próprio foi de -1,2%, em 2020. Este resultado demonstra uma má performance financeira do conjunto das empresas do SEE, traduzida numa incapacidade de proporcionar retorno ao acionista Estado. Contudo, os resultados são diferenciados por sector de atividade, conforme demonstra o Gráfico 3. O sector do imobiliário e gestão do património é o que apresenta os melhores rácios de rendibilidade. Em sentido inverso, é nos sectores da saúde e dos transportes e armazenagem que se registam os piores resultados nesta área.

Gráfico 3 – Principais indicadores por sector de atividade (empresas não financeiras SEE), 2020



Fonte: Cálculos do CFP, efetuados a partir da informação económico-financeira das empresas.
Notas: *Inclui gestão da água, atividades imobiliárias e atividades de consultoria.
** Inclui agricultura, indústrias transformadoras, administração pública, atividades administrativas e atividades artísticas.
Excluindo na rendibilidade do capital próprio as empresas com capitais próprios negativos.

3.1.4 Resultados dos principais sectores de atividade

3.1.4.1 Sector da Saúde

O sector da saúde concentra o maior número de trabalhadores, de volume de negócios e de gastos operacionais do SEE. Em 2020, era composto por 41 empresas públicas, distribuídas entre 21 centros hospitalares, 9 hospitais, 3 institutos oncológicos e 8 unidades locais de saúde (ULS). Estas empresas estão todas integradas no SNS, serviço público que assegura a realização do direito à proteção da saúde para todos os cidadãos[68]. Constituem uma componente muito relevante do SNS, sendo responsáveis pela prestação de cuidados hospitalares (as ULS asseguram também os cuidados de saúde primários à população que servem). A despesa que lhes está associada representa mais de 60% da despesa total do SNS. Recorde-se que o SNS foi um dos serviços mais afetados pela COVID-19, estando na linha da frente da resposta aos cidadãos, com consequências na redução generalizada da atividade assistencial programada e na degradação do desempenho económico-financeiro, conforme evidencia o Relatório de Evolução Desempenho do SNS em 2020, publicado pelo CFP.

No final de 2020, eram 112 425 os trabalhadores afetos às empresas públicas do SNS (+6,8% face a 2019, ou seja, +7 138 trabalhadores). Todas estas empresas aumentaram o número de trabalhadores. Esse aumento foi cumulativo com o acréscimo das prestações de serviços médicos, de trabalho suplementar e de pagamento de outros suplementos extraordinários aos trabalhadores (em 2020, foi criado um subsídio de risco mensal para os profissionais do SNS que trataram doentes com COVID-19, por exemplo).

A eficiência operacional deste sector atingiu os 133,4% em 2020, uma degradação de 8,2 p.p. face a 2019. Apesar do crescimento registado no volume de negócios (+2,4%, totalizando 5,1 mil M€ em 2020), os gastos operacionais relevantes aumentaram ainda mais (+9,2%, ascendendo a 6,8 mil M€), contribuindo decisivamente para a redução da eficiência e do VAB *per capita* criado no sector (-14,0%), conforme evidencia o Quadro 5

Quadro 5 – Desempenho económico do sector da saúde
(M€ exceto quando expressamente indicado em contrário)

	2019	2020	Variação 2019/2020	
			Valor	%
Número de trabalhadores	105 287	112 425	7 138	6,8%
Atividade Económica				
Rendimentos Operacionais				
Volume Negócios	4 988,4	5 109,2	120,8	2,4%
Gastos Operacionais Relevantes	**6 242,0**	**6 813,1**	**571,2**	**9,2%**
CMVMC	1 825,7	2 044,3	218,6	12,0%
FSE	1 063,1	1 136,3	73,3	6,9%
Gastos com Pessoal	3 353,2	3 632,5	279,3	8,3%
Resultados Económicos				
Valor Acrescentado Bruto (VAB)	2 101,5	1 930,4	-171,1	-8,1%
Eficiência operacional (%)	125,1%	133,4%	8,2 p.p.	
EBITDA	-615,6	-630,0	-14,4	-2,3%
Resultado Operacional	-751,8	-779,7	-27,9	-3,7%
Resultado líquido	-750,1	-775,7	-25,6	0,0

Fonte: Cálculos do CFP, efetuados a partir da informação das empresas do sector.

[68] Lei n.º 95/2019, de 4 de setembro (Lei de Bases da Saúde).

Todas as empresas do SNS registaram resultados líquidos negativos em 2020, num total agregado de -775,7 M€. O mesmo tinha acontecido em 2019, com o resultado líquido agregado a ascender a -750,1 M€. O EBITDA também foi negativo em ambos os anos, atingindo -615,6 M€ em 2019 e -630,0 M€ em 2020, assim como o resultado operacional (-751,8 M€ e -779,7 M€, respetivamente). A persistência de resultados económicos negativos está, habitualmente, associada a financiamento, organização e gestão insuficientes. As consequências mais visíveis são o aumento das ineficiências, a acumulação de dívida, o avolumar dos pagamentos em atraso e o aumento dos prazos médios de pagamento (PMP) aos fornecedores[69].

No final de 2020, o capital social das entidades do SNS estava integralmente subscrito pelo Estado, totalizando 3 383 M€. A entidade do SNS com maior volume de capital social era o CHU Lisboa Norte (312,4 M€), seguido do CHU Lisboa Central (259,2 M€), do CH Setúbal (228,5 M€), do CHU Porto (169,9 M€ e do CHU Algarve (158,0 M€). Este posicionamento relativo reflete, essencialmente, os reforços de capital que o Estado tem efetuado para regularização de dívidas aos fornecedores destas entidades. Conforme anteriormente referido pelo CFP, a necessidade regular de injeções financeiras discricionárias pelo Ministério das Finanças é estrutural, promovendo a descredibilização e a desresponsabilização da gestão hospitalar[70].

Mais de metade das empresas públicas do sector da saúde apresentavam capitais próprios negativos (22), no final de 2020. O montante global de capitais próprios negativos ascendia a 1,1 mil M€. Cerca de 60% deste valor estava concentrado em cinco entidades: CHU Lisboa Central (-232,1 M€), CHU Coimbra (-189,5 M€), Hospital Garcia de Orta, em Almada (-82,8 M€), CH Setúbal (-78,3 M€) e o CHU Algarve (-77,9 M€).

Comparando o desempenho das 41 empresas do SNS com as 35 grandes empresas privadas da saúde[71], constata-se que a resposta pública representava 82,1% do total dos trabalhadores, 72,4% do volume de negócios e 71,8% do VAB gerado no sector[72]. A resposta do SNS ganhou peso relativo durante o ano de 2020, seja em termos do número de trabalhadores (+1,3 p.p.), seja no volume de negócios (+3,2 p.p.) ou no VAB (+2,3%) (gráfico 4, à esquerda). Tanto as empresas públicas, como as privadas do sector da saúde deterioraram os resultados económicos em 2020, apesar de os grandes hospitais privados continuarem a registar um resultado líquido positivo (39,5 M€) e de os públicos terem resultados líquidos negativos superiores a 750 M€. (gráfico 4, à direita)

---

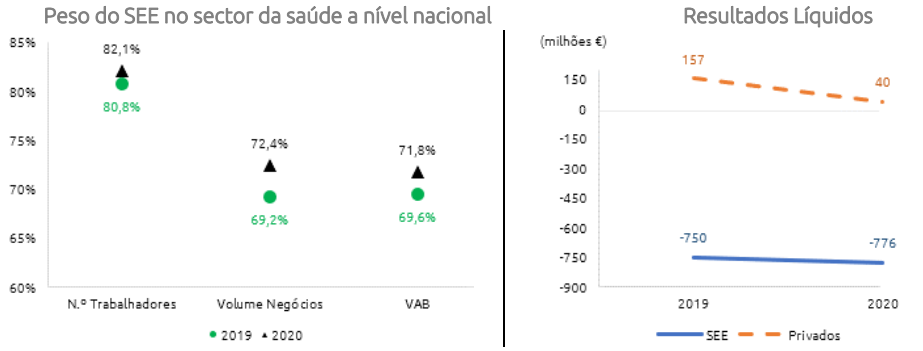
[69] O sector da saúde tem os PMP mais elevados do SEE, com entidades a ultrapassarem os 200 dias.

[70] Conforme destaca a publicação ocasional do CFP referente à Contratualização com as Empresas Públicas Prestadoras de Cuidados de Saúde, de dezembro de 2019.

[71] Consideraram-se apenas as 35 grandes empresas privadas este sector (Central Balanços do Banco Portugal).

[72] Conforme refere o INE na publicação Estatísticas da Saúde - 2020, de 6 de abril de 2022, "*os hospitais públicos ou em parceria público-privada continuaram em 2020 a ser os principais prestadores de serviços de saúde, assegurando 83,2% dos atendimentos em urgência, 74,9% dos internamentos, 69,6% das cirurgias em bloco operatório e 65,1% das consultas médicas*".

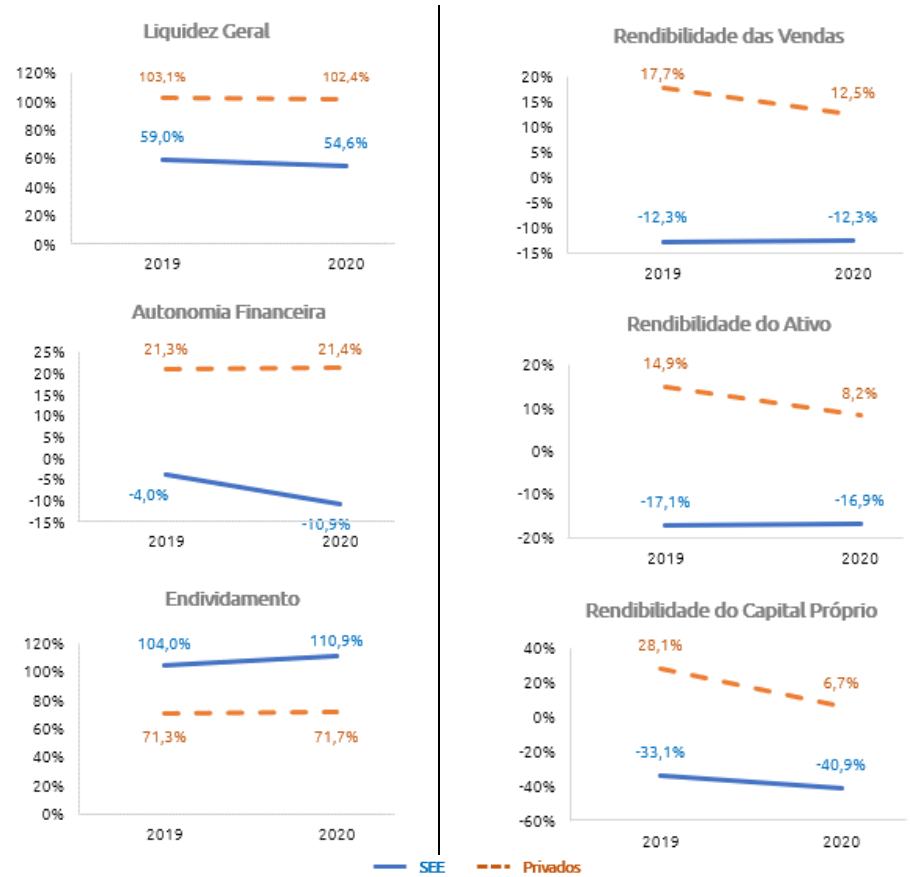
Gráfico 4 – Comparação entre empresas públicas e privadas do sector da saúde



Fontes: Cálculos do CFP, para a informação das empresas públicas. | Central de Balanços do Banco de Portugal, para a informação das grandes empresas privadas do sector.

Em 2020, a deterioração dos indicadores financeiros também foi transversal às empresas públicas e privadas do sector da saúde. A pandemia de Covid-19 justifica em larga medida esta realidade, refletida na degradação dos rácios de estrutura financeira (liquidez, autonomia financeira e endividamento) e de rendibilidade (vendas, ativo e capital próprio) de ambos os grupos de empresas (Gráfico 5). Apesar deste facto, o impacto foi mais negativo nas empresas públicas, fruto da natureza, da missão e dos princípios que orientam a atuação do SNS (universalidade, generalidade, tendencial gratuitidade, equidade, proximidade, entre outros) e da maior pressão a que este esteve sujeito durante a pandemia.

Gráfico 5 – Desempenho financeiro do sector da saúde



Fontes: Cálculos do CFP, para a informação das empresas públicas. | Central de Balanços do Banco de Portugal, para a informação das 35 grandes empresas privadas do sector.

3.1.4.1 Sector dos Transportes e Armazenagem

O sector dos transportes e armazenagem concentrava o maior volume do ativo e do capital investido pelo Estado no SEE, em 2020. As empresas públicas deste sector revestem-se de importância estratégica para a economia nacional. Contribuem para assegurar as comunicações rodoviárias, ferroviárias, portuárias e aéreas no país, assim como as condições de mobilidade da população. Em 2020, o sector era composto por 17 empresas, distribuídas entre as áreas dos transportes (9) e da gestão de infraestruturas (8). Contava com 22 511 trabalhadores, o que representa uma redução de 1 166 face a 2019, justificada essencialmente pelo processo de reestruturação da TAP (ver caixa 2), conforme apresenta o Quadro 6.

Quadro 6 – Transportes e Armazenagem

Empresa			Número de trabalhadores		Capital Social (em milhares €)	
			2019	2020	2019	2020
		Total	**23 677**	**22 511**	**15 125 193**	**16 515 384**
Transportes	Ferroviários e rodoviários	CP[1]	3 751	3 835	3 959 489	3 959 489
		Metro do Porto[1]	103	102	7 500	7 500
		Metropolitano Lisboa[1]	1 504	1 517	3 093 575	3 413 999
		STCP[1]	1 289	1 333	306 463	322 081
		MOBI.E	6	14	50	50
		Metro do Mondego	11	13	1 075	1 075
	Costeiros e vias navegáveis	SOFLUSA	140	137	59 500	59 500
		TRANSTEJO	306	299	208 025	208 025
	Aéreos	TAP[1]	10 952	9 711	15 000	15 000
Gestão Infraestruturas	Ferroviárias e rodoviárias	IP[1]	3 628	3 555	7 203 380	8 257 530
	Portuárias	Administração Porto de Aveiro	96	99	30 000	30 000
		Administração Porto de Porto Figueira Foz,	38	38	10 000	10 000
		Administração Portos Douro, Leixões e Viana Castelo	262	269	51 035	51 035
		Administração Porto de Lisboa	288	287	60 000	60 000
		Administração Portos de Sines e Algarve	181	181	80 000	80 000
		Administração Portos de Setúbal e Sesimbra	151	151	15 100	15 100
	Aéreas	NAV Portugal	971	970	25 000	25 000

Fonte: Cálculos do CFP, efetuados a partir da informação dos Relatórios e Contas 2020 das empresas.
[1] Empresa com contas consolidadas do Grupo.

O capital social das empresas do sector dos transportes e armazenagem ascendia a 16,5 mil M€ no final de 2020, estando integralmente subscrito pelo Estado português. As exceções são a Metro do Porto (40%)[73], a Metro do Mondego (53%[74]) e a TAP (72,5%). Três grupos de empresas concentravam quase 95% do capital investido no sector, nomeadamente: a IP[75] (8 257 M€), a CP (3 959 M€ e a Metropolitano de Lisboa (3 414 M€). Durante o ano de 2020 ocorreram entradas de capital na IP (+1 054 M€), na

[73] O capital da Metro Porto pertence: DGTF (40%), área metropolitana Porto (40%), STCP (16,7%) e CP (3,3%).

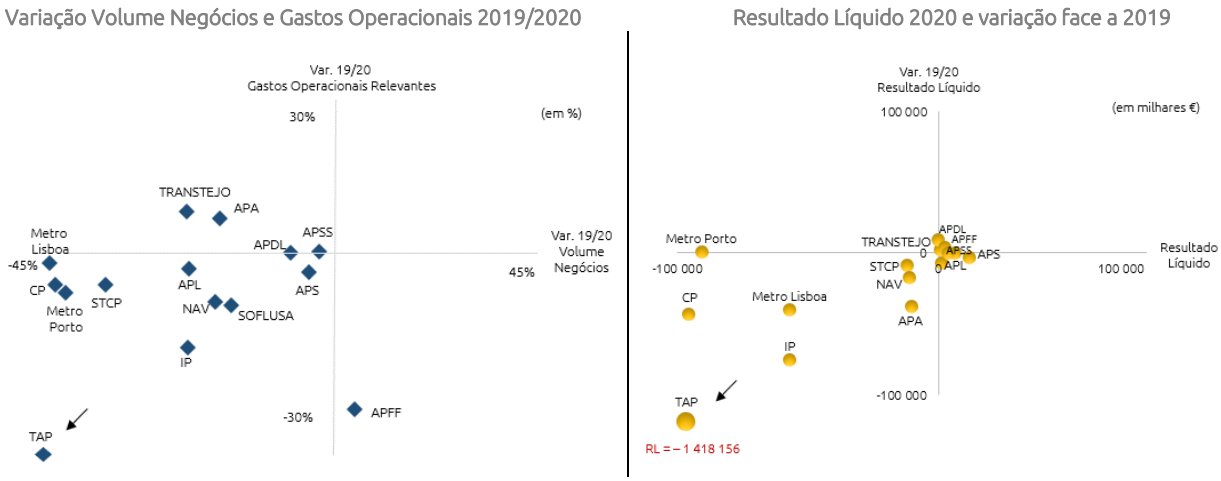
[74] No final de 2020, o capital social da Metro do Mondego, S.A. era detido pela DGTF (53%), pelos municípios de Coimbra, Miranda do Corvo e Lousã (com 14% cada), pela IP (2,5%) e pela CP (2,5%).

[75] A IP é a empresa com maior volume de capital público (33,6% das empresas não financeiras do SEE). Grande parte das entradas de capital são explicadas pelo pagamento das PPP rodoviárias (IP assegura o pagamento).

Metropolitano de Lisboa (+320 M€) e na STCP[76] (+15,6 M€). Importa ainda destacar que as empresas da área da gestão de infraestruturas portuária têm menores necessidades de capital, já que podem cobrar taxas portuárias. Este facto permite-lhes gerar fluxos financeiros suficientes para alimentar o investimento e, geralmente, para remunerar o acionista Estado.

A pandemia de COVID-19 afetou fortemente o desempenho económico das empresas públicas do sector dos transportes e armazenagem. O volume de negócios agregado caiu 50,6% face a 2019, com o maior impacto a registar-se nas empresas dos transportes, nomeadamente na TAP (-67,7%). Os gastos operacionais relevantes tiveram uma redução inferior (-37,7%), o que deteriorou o VAB e a eficiência operacional em quase todas as empresas do sector, conforme demonstra o gráfico 6, à esquerda.

Gráfico 6 - Desempenho económico do sector dos transportes e armazenagem



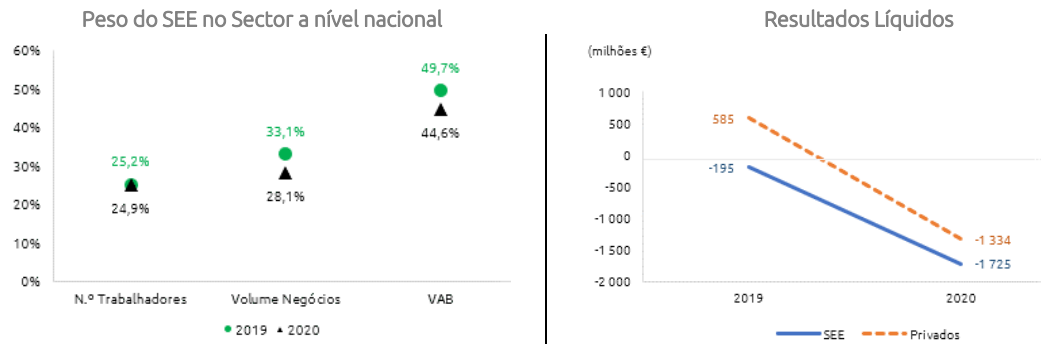
Fonte: Cálculos do CFP, efetuados a partir da informação das empresas públicas do sector.

O resultado líquido agregado deste sector ascendeu a -1,7 mil M€, em 2020. As maiores empresas registaram resultados líquidos negativos. A TAP foi a empresa que mais contribuiu para estes resultados, com -1,4 mil M€, seguindo-se a CP (-95,7 M€) e a Metro do Porto (-90,7 M€). Em sentido inverso, as empresas públicas da área das infraestruturas portuárias tiveram resultados positivos em ambos os anos (gráfico 6, à direita).

Em 2020, as empresas públicas do SEE representavam 24,9% do total de trabalhadores das grandes empresas públicas e privadas deste sector, 28,1% do volume de negócios e 44,6% do VAB. O peso dos trabalhadores manteve-se constante no biénio, ao contrário do que aconteceu com o volume de negócios e com o VAB, que viu o sector público perder peso na sequência da pandemia de COVID-19 (gráfico 7, à esquerda). Os resultados económicos de 2020 foram negativos tanto no sector público como no privado, com este último a passar de um desempenho agregado positivo (585 M€) para um resultado negativo de -1,3 mil M€, em 2020 (quebra de -1,9 mil M€). A queda do SEE foi inferior (-1,5 mil M€), com o resultado líquido a atingir -1,7 mil M€. (gráfico 7, à direita)

[76] A gestão da STCP passou a intermunicipal a 1 janeiro de 2021 (Decreto-Lei nº 151/2019, de 11 outubro), com a transmissão do capital para municípios Gondomar, Maia, Matosinhos, Porto, Valongo e Vila Nova Gaia.

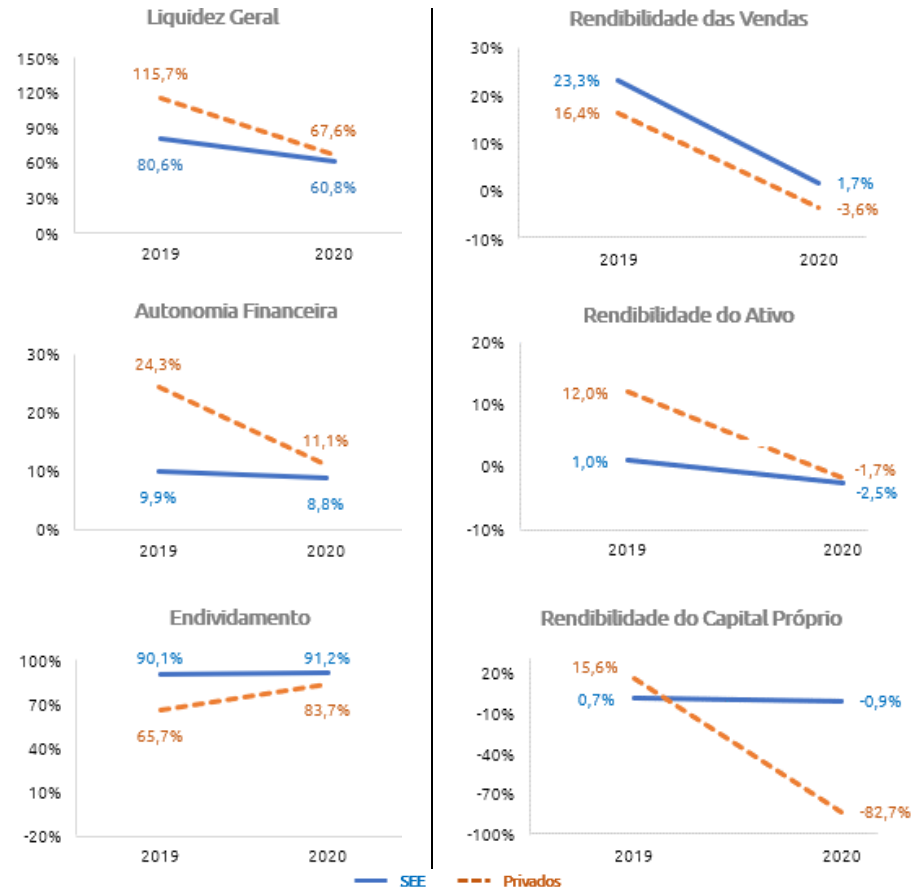
Gráfico 7 – Comparação entre empresas públicas e privadas de transportes e armazenagem



Fontes: Cálculos do CFP, para a informação das empresas públicas. | Central Balanços Banco Portugal, para a informação das grandes empresas privadas do sector (91 em 2019 e 82 em 2020).

A deterioração dos indicadores financeiros foi transversal às empresas públicas e privadas do sector dos transportes e armazenagem. Apesar desta realidade, o conjunto das empresas privadas continuou a apresentar melhores rácios de liquidez, autonomia financeira e endividamento em 2020 (Gráfico 8, à esquerda). Também a rendibilidade das vendas e do ativo foram mais favoráveis nos privados. A exceção é a rendibilidade dos capitais próprios, que sofreu uma degradação menos acentuada nas empresas públicas, fruto dos reforços de capital efetuados pelo Estado. (Gráfico 8, à direita).

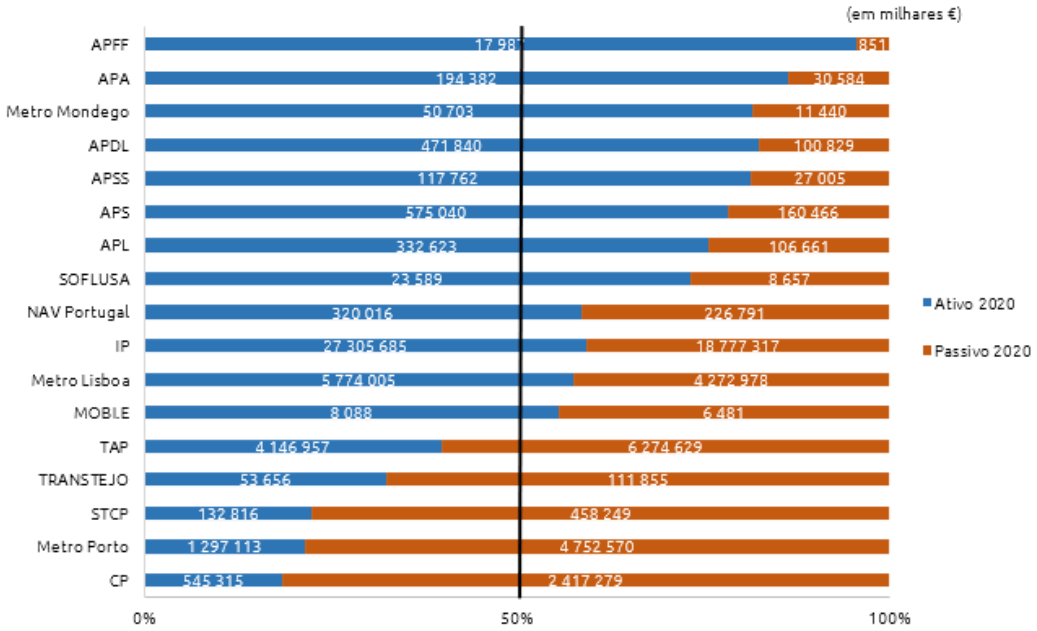
Gráfico 8 – Desempenho financeiro do sector dos transportes e armazenagem



Fontes: Cálculos do CFP, para a informação das empresas públicas | Central Balanços Banco Portugal, para a informação das grandes empresas privadas do sector (91 em 2019 e 82 em 2020).

Em 2020, cinco empresas públicas do sector dos transportes e armazenagem apresentavam capitais próprios negativos. A Metro do Porto tinha um capital próprio de -3,5 mil M€, a TAP de -2,1 mil M€, a CP de -1,9 mil M€, a STCP de -325 M€ e a Transtejo de -58 M€. (Gráfico 9).

Gráfico 9 - Estrutura patrimonial das empresas do sector dos transportes e armazenagem, 2020



Caixa 2 – Evolução do Grupo TAP no biénio 2019-2020

Em 2020, os desenvolvimentos económicos do Grupo TAP[77] contribuíram para agravar o forte desequilíbrio e vulnerabilidade da sua estrutura financeira, marcada pela persistência de capitais próprios negativos. Nesse ano, o Grupo TAP registou quebras expressivas nas receitas, com os rendimentos operacionais a recuarem 68% face a 2019 (-2,3 mil M€) – ver Quadro 7.

Para esta evolução contribuiu a quebra das receitas de passagens em 2,1 mil M€, com o número de passageiros transportados pelo Grupo a diminuir 73%, em resultado das restrições associadas à pandemia de COVID-19. Apesar da diminuição dos gastos operacionais, nomeadamente dos variáveis e que se encontram associados à operação (e.g. combustível para aeronaves), e dos custos com o pessoal, os resultados operacionais foram negativos em cerca de 1,1 mil M€. Esta situação penalizou os resultados líquidos de 2020, assim como o aumento dos juros suportados e do *overhedge* de *jet fuel*,[78] que atingiram assim -1,4 mil M€, apesar do impacto positivo de diferenças cambiais.

[77] A TAP, S. A. era, em 31.12. 2020, totalmente detida pela TAP SGPS, *holding* que congrega a transportadora área de bandeira nacional bem como a Portugália e outras empresas, direta e/ou indiretamente participadas, como a TAP Manutenção e Engenharia Brasil. A TAP SGPS, por seu turno era detida na mesma data em 72,5% pelo Estado português (50% através da Parpública e 22,5% diretamente através da DGTF, no seguimento da saída de um dos acionistas privados).

[78] Para 251 M e 165 M€, respetivamente. Este último corresponde ao excesso de cobertura de risco no âmbito da pandemia de COVID-19. O *fuel hedging* é um tipo de contrato de futuros utilizada por empresas com grande consumo de combustíveis, como as empresas de aviação, para reduzir a exposição à volatilidade destes custos.

Este resultado levou à degradação do já referido capital próprio do Grupo, que em 2020 se manteve negativo, o que ocorre desde pelo menos 2016[79]. As necessidades de liquidez levaram a um auxílio de emergência por parte do Estado, sob a forma de um empréstimo de 1200 M€ desembolsado em várias tranches ao longo de 2020, com correspondente acréscimo dos designados passivos remunerados. A TAP, S.A. foi a empresa do Grupo que mais contribuiu para este resultado (com -1,2 mil M€, a maior das subsidiárias), sendo que todas as empresas objeto de consolidação apresentaram resultados líquidos negativos em 2020.

O Plano de Reestruturação do Grupo TAP, submetido em 2020, foi aprovado por decisão da Comissão Europeia em 21 de dezembro de 2021, num montante total de 2,55 mil M€. A prolongar-se até 2025, este plano inclui a conversão em capital próprio do empréstimo de emergência concedido em 2020, tendo em vista permitir o regresso à viabilidade do grupo e da companhia aérea TAP Air Portugal. Por questões de concorrência, não foram divulgadas nesta decisão nem nas com ela relacionadas,[80] as necessidades de financiamento anuais, nem outros objetivos quantificados quanto a resultados, sem prejuízo da divulgação de alguns valores quanto a algumas das medidas previstas.[81] Este Plano integra medidas de: (1) ajustamento da capacidade, com redução da frota, (2) otimização de custos operacionais, ao nível de fornecedores e gastos com pessoal, onde se prevê a redução de efetivos; (3) melhoria da receita, de passageiros e outras, nas quais se integrará a alienação de algumas das participadas. Algumas destas medidas começaram a ser adotadas já em 2020 pela empresa. Acrescem medidas adicionais decididas pela CE quanto à disponibilização pela TAP de 18 faixas horárias no aeroporto de Lisboa a uma transportadora concorrente.

[79] Ver a este propósito Caixa 4, relativa à reestruturação da TAP e o seu potencial impacto nas Finanças Públicas do Relatório n.º 2/2021, do CFP, Perspetivas Económicas e Orçamentais 2021-2025.

[80] Em concreto, quanto aos apoios concedidos à TAP ao abrigo do regime comunitário de compensação por danos sofridos devido à pandemia de COVID-19. Um primeiro auxílio de 462 M€, correspondente ao período entre 19.03.2020 e 30.06.2020, foi aprovado pela CE em 23.04.2021, com a possibilidade de conversão em capital o que ocorreu com a subscrição pela DGTF de um aumento de capital em 2021. Em resultado desta operação o Estado aumentou a participação direta na TAP para 92%, sendo os restantes 8% detidos pela TAP SGPS. Conjuntamente com a aprovação do Plano de Reestruturação em 21.12.2021, a Comissão Europeia aprovou também um auxílio similar de 107,1 M€ (período entre 01.07.20 e 30.12.2020) e, em 22.12.2021, um de 71,4 M€ (período de 01.01.2021 a 30.06.2021).

[81] Designadamente, o Plano de Reestruturação prevê que o Grupo atinja um resultado operacional equilibrado até 2023. De acordo com a informação divulgada, as projeções utilizadas estimam que os números da atividade de 2019 só se atinjam em 2025, estimando-se uma recuperação da operação em 2021 correspondente a metade da de 2019.

Quadro 7 – Indicadores económicos e financeiros do Grupo TAP

(valores em M€, exceto quando indicado)

	2019	2020	Variação 2019/2020 Absoluta	Variação 2019/2020 %
Resultados operacionais (EBIT)	**59**	**-1 088**	**-1 147**	**<-200%**
Rendimentos Operacionais	**3 345**	**1 072**	**-2 273**	**-68,0%**
dos quais Passagens	2 914	849	-2 065	-70,9%
Gastos Operacionais	**3 286**	**2 160**	**-1 126**	**-34,3%**
Fornecimentos e serviços externos (FSE)	1 747	698	-1 049	-60,0%
dos quais, Combustível para aeronaves	790	261	-529	-67,0%
Gastos com Pessoal	752	478	-274	-36,4%
Custo dos materiais consumidos	185	51	-134	-72,4%
Resultados líquidos	**-105**	**-1 418**	**-1 313**	**<-200%**
Total do Ativo	4 450	4 147	-303	-6,8%
Capital Próprio	-581	-2 128	-1 547	266,3%
Total do Passivo	5 031	6 275	1 244	24,7%
do qual Passivos Remunerados	1 204	2 324	1 119	92,9%
Quadro do Pessoal (n.º de trabalhadores no final do período) [a]	**10 952**	**9 711**	**-1 241**	**-11,3%**
Do qual TAP SA	9 006	8 106	-900	-10,0%

[a] Inclui pessoal ativo e pessoal em regime da layoff simplificado.

Fonte: Relatório de Gestão e Contas Consolidadas do Grupo TAP.

Considerando o risco sobre o saldo orçamental e sobre a dívida pública que decorre da possibilidade de a TAP vir a beneficiar de apoios financeiros adicionais, designadamente os gerados pela crise dos combustíveis, a projeção do CFP de março de 2022, constante do Relatório n.º 2/2022, Perspetivas Económicas e Orçamentais 2022-2026, incorporou, em "outra despesa de capital" das Administrações Públicas, 990 M€ para 2022, tendo considerado, para 2023, 438 M€ (limite superior do intervalo indicado na sessão de apresentação do Plano pelo Ministro das Infraestruturas e da Habitação). Para 2024 foi considerado o valor remanescente (124 M€), face ao total do auxílio aprovado pela Comissão Europeia.

3.2 Empresas financeiras

O sector das empresas financeiras do SEE era constituído por oito empresas, no final de 2020. A maior empresa financeiras é a Caixa Geral de Depósitos[82], que concentra mais de 60% do capital social e de 80% dos trabalhadores, do volume de negócios e dos resultados líquidos deste sector. Destaca-se ainda a Parpública[83], que tem 1,96 mil M€ de capital social realizado pelo Estado, e a EFACEC, com 2 304 trabalhadores em 2020. (Quadro 8)

Quadro 8 – Empresas financeiras do SEE

(em milhares €)

Empresa*	Número de Trabalhadores		Capital Social		Volume Negócios		Resultado Líquido	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Total	**15 054**	**14 244**	**6 248 337**	**6 478 337**	**2 335 757**	**2 025 540**	**873 463**	**514 980**
Caixa Geral Depósitos[1]	12 372	11 798	3 844 144	3 844 144	1 873 351	1 626 357	775 928	491 592
Parparticipadas[1]	0	0	90 050	90 050	3 947	69 981	3 531	68 010
PARPÚBLICA[2]	47	41	1 960 471	1 960 471	84 297	83 386	23 273	20 053
EFACEC[1]	2 531	2 304	308 949	308 949	353 569	216 047	-28 896	-73 427
Banco Português Fomento[1] **	67	67	25 000	255 000	17 803	26 442	99 901	8 840
SOFID[2]	18	14	18 723	18 723	664	815	-364	-185
FUNDIESTAMO[2]	19	20	1 000	1 000	2 127	2 512	89	97

Fonte: Cálculos do CFP, efetuados a partir da informação dos Relatórios e Contas 2020 das empresas.

Notas: * O Fundo para Revitalização e Modernização Tecido Empresarial, SGPS, S. A., não apresentou contas de 2020.

** De acordo com a informação que consta do Relatório e Contas do Banco Português Fomento para 2020, os "dados relativos ao ano de 2020 evidenciam a visão consolidada das três entidades que deram origem ao Banco, sendo que no que concerne às contas de 2019 apenas consideram os indicadores da Sociedade incorporante (SPGM). Este facto impede o desenvolvimento de uma análise comparativa do relato financeiro do exercício de 2020 face ao respetivo período homólogo anterior".

[1] Empresa com contas consolidadas do Grupo.

[2] Contas individuais da empresa.

O conjunto das empresas financeiras do SEE atingiu um resultado líquido positivo de 515 M€ em 2020 (-358,5 M€ que em 2019). A Caixa Geral de Depósitos é a principal responsável por este desempenho positivo, apesar de ter registado, em 2020, um resultado líquido de 491,6 M€, inferior aos 775,9 M€ alcançados em 2019. Em sentido inverso, destaca-se a EFACEC, que teve uma forte quebra do seu volume de negócios (-38,9%, face a 2019), o que contribuiu para um prejuízo final de -73,4 M€ em 2020 (ano em que ocorreu a apropriação pública de 71,73% do capital social[84]). O ano de 2020 fica ainda marcado pelo início de atividade do Banco Português de Fomento, S.A., o qual projeta ter obtido um resultado líquido positivo de cerca de 8,8 M€, neste primeiro ano de atividade[85]. (ver Caixa 3)

[82] O Grupo Caixa Geral de Depósitos é também o maior do SEE, não só em número de trabalhadores, mas também em volume de negócios, em valorização dos ativos, em capital próprio, entre outros agregados económico-financeiros.

[83] A Parpública, Participações Públicas, SGPS, S.A. foi constituída em 2000, com a missão principal de ser um instrumento do Estado no âmbito da gestão de ativos mobiliários e imobiliários.

[84] A 25 de março de 2022, a *PARPÚBLICA, SGPS, SA comunicou "que no âmbito do processo de reprivatização da participação social de 71,73% do capital social da Efacec – Power Solutions, SGPS, SA, na sequência da Resolução do Conselho de Ministros n.º 26/2022, de 25 de fevereiro, procedeu-se hoje à assinatura do Acordo de Venda Direta com a DST, SGPS, SA, iniciando-se agora uma fase de concretização das condições precedentes para o fecho da operação de reprivatização*".

[85] O Banco Português de Fomento apresentou ao Tribunal de Contas a versão preliminar do seu Relatório e Contas de 2020, conforme versão aprovada em Conselho de Administração de 20 de setembro de 2021.

Caixa 3 – Banco Português de Fomento

Os bancos de fomento nacionais são entidades jurídicas às quais um Estado-membro ou uma entidade de um Estado-membro confere mandato, a nível central, regional ou local, para conduzir atividades financeiras, de desenvolvimento e promocionais a título profissional.[86]Assim, os bancos de fomento visam apoiar objetivos nacionais ou regionais através do investimento em projetos, fundos ou empresas. Podem ainda atuar como intermediários para a aplicação de fundos europeus e ser parceiros em conjunto com entidades multilaterais, como é o caso do Banco Europeu de Investimento. Com efeito, existem diversos Bancos de Fomento (*National Promotional Banks*) nos países da UE (Quadro 9).

Quadro 9 – Bancos de fomento europeus de maior relevância

	País	Fundação
Caisse des Dépôts	França	1816
Cassa Depositi e Prestiti (CDP)	Itália	1850
Bank Gospodarstwa Krajowego (PGK)	Polónia	1924
Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)	Alemanha	1948
Nederlandse Waterschapsbank (NWB)	Países Baixos	1954
Instituto de Crédito Oficial (ICO)	Espanha	1971
Slovenska izvozna in razvojna banka (SID bank)	Eslovénia	1992
Banque Publique d'Investissement (Bpi france)	França	2012

Fonte: BEI e sítios na internet dos respetivos bancos de fomento.

Em Portugal, foi fundado em 2020 o Banco Português de Fomento (BPF), uma sociedade anónima de capitais detidos por entidades públicas, constituída a partir da fusão de instituições financeiras, nomeadamente através da incorporação da Instituição Financeira de Desenvolvimento (IFD) e da PME Investimentos, na Sociedade Portuguesa de Garantia Mútua (SPGM), tendo esta última alterado o seu nome para Banco Português de Fomento. O BPF, com um capital social de 255 M€, é detido maioritariamente pelo IAPMEI (com uma participação correspondente a 47% do capital social) e pelo Estado português, representado pela DGTF (41%), seguindo-se as participações do Turismo de Portugal (8%) e da AICEP (4%).

Várias características do BPF são comuns a outros bancos promocionais europeus, nomeadamente, a natureza de banco de fomento nacional na aceção da Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho[87], que não deve ser confundida com a definição legal de instituição de crédito[88], garantindo, assim, que não opera em concorrência com a generalidade dos bancos e instituições equiparáveis. Também no que respeita ao seu enquadramento nas Administrações Públicas (AP), o BPF, a par da maioria dos bancos de fomento europeus[89], encontra-se fora do perímetro das AP, integrando o sector institucional das Sociedades Financeiras – o que não impede, no entanto, que algumas das suas operações, se se revestirem de determinadas características, possam ser analisadas pelas autoridades estatísticas, gerando um impacto potencial no défice e dívida das AP.

De acordo com o Decreto-Lei que lhe deu origem[1], o BPF tem por missão: i) apoiar o desenvolvimento da economia através de soluções de financiamento (garantias, capital e dívida), potenciando a capacidade empreendedora, o investimento e a criação de emprego, de

[86] Decreto-Lei n. º63/2020, de 7 de setembro.

[87] COM (2015) 361 final, de 22 de julho de 2015.

[88] Desta forma, não se encontra definida na missão ou objetivos do BPF qualquer atividade que consista da receção de depósitos ou outros fundos reembolsáveis por parte do público para utilização por conta própria.

[89] Com exceção do caso do SBCI (Irlanda) e do HBOR (Croácia).

forma a proporcionar às empresas condições de financiamento equivalentes às melhores referências do mercado internacional; e ii) apoiar o desenvolvimento da comunidade empresarial portuguesa, colmatando as falhas de mercado no acesso ao financiamento das empresas, com enfoque nas pequenas e médias empresas e *midcaps*, em particular ao nível da capitalização e do financiamento a médio e longo prazo da atividade produtiva. Refere-se ainda que a sua atividade deve ser desenvolvida de forma prudente e sustentável, de modo a não gerar riscos orçamentais.

Com início de atividade no final de 2020, não existe ainda informação ampla quanto às contas públicas do BPF (as contas de 2019 consideram apenas os indicadores da SPGM). Recentemente, no âmbito do processo de prestação de contas ao Tribunal de Contas, foram apresentados os seguintes dados preliminares sobre a gestão operacional e financeira do Banco:

Quadro 10 – Indicadores económicos do Banco Português de Fomento

	M€
EBITDA	15,6
FSE	4,2
Gastos com pessoal	6,0
Total de custos	14,4
Total de proveitos	26,8
Resultado antes de impostos	12,4
Resultado líquido do exercício	8,8

Fonte: Relatório e Contas de 2020 do BPF (versão preliminar).

Num contexto económico-social de recuperação da crise sanitária e incerteza quando à evolução do conflito Rússia-Ucrânia, em que os fundos comunitários se revestem de grande relevância para o país, antecipa-se que o BPF desempenhe um papel central nos próximos anos. Destaca-se, em particular, a aplicação dos fundos relativos ao programa *InvestEU*, a implementação de medidas previstas no Plano de Recuperação e Resiliência e o desenho e operacionalização de instrumentos financeiros no âmbito do Quadro Financeiro Plurianual 2021-2027.

4. RELAÇÃO FINANCEIRA ENTRE ESTADO E O SEE

O desempenho económico-financeiro do SEE tem consequências nas Finanças Públicas. Empresas públicas saudáveis constituem ativos valiosos para o Estado. Por outro lado, empresas deficitárias, ou excessivamente endividadas, representam passivos que podem exigir intervenções do Estado, tais como injeções de capital, assunção de responsabilidade futuras ou outras formas de ajuda financeira.

4.1 Esforço Financeiro

O esforço financeiro líquido do Estado no SEE totalizou 5,1 mil M€ em 2020 (-14,6% que em 2019), representando 2,5% do PIB desse ano. Do lado das despesas consideram-se as indemnizações compensatórias, as dotações de capital e os empréstimos e do lado das receitas os dividendos pagos pelas empresas públicas ao Estado. Este esforço financeiro exclui a execução de garantias e os montantes pagos ao abrigo de contratos-programa, como contrapartida da prestação de serviço público ou serviço de interesse geral, através dos ministérios que tutelam os respetivos sectores de atividade (em conformidade com o regime jurídico aplicável à concessão de subvenções públicas[90]). A relação entre estas despesas e receitas tem sido sistematicamente desfavorável para o Estado, com o esforço financeiro líquido a atingir o valor mais penalizador em 2017 (6,8 mil M€, ou seja, 3,5% do PIB) e o menos significativo em 2016 (2,5 mil M€, isto é, 1,3% do PIB). (Quadro 11).

Em 2020, as receitas provenientes do SEE reduziram-se em 248 M€ (-32,9%), essencialmente pela quebra dos dividendos (- 214 M€). O Banco de Portugal foi praticamente a única entidade a entregar dividendos ao Estado em 2020 (479 M€), apesar de representar um decréscimo de 29,8 M€ face a 2019 (509 M€). Assinala-se ainda a não distribuição de dividendos pela Caixa Geral de Depósitos (que tinha distribuído 158 M€ em 2019), pelas várias Administrações Portuárias, pela NAV Portugal e pela Parques de Sintra - Monte da Lua, consequência da situação excecional decorrente da pandemia de COVID-19 e da incerteza do seu impacto nos resultados das empresas[91] (quadro 11).

Quadro 11 - Evolução dos fluxos financeiros entre a Administração Central e o SEE

(em M€)

Classificação económica	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Receitas provenientes do SEE (1)	**766**	**347**	**248**	**339**	**479**	**754**	**506**
Juros	124	138	85	44	45	44	0
Dividendos e participações nos lucros	250	202	153	292	427	705	491
Transferências	7	5	10	3	6	2	13
Unidades de participação	384	1	0	0	0	3	1
Despesas destinadas ao SEE (2)	**6 715**	**3 913**	**2 704**	**7 147**	**5 029**	**6 728**	**5 608**
Transferências e subsídios	399	225	196	1 072	1 060	1 893	1 882
Outras despesas correntes	0	0	0	68	490	3	1
Empréstimos de médio e longo prazos*	4 430	630	564	875	1 470	1 597	1 687
Dotações capital e outros ativos financeiros	1 886	3 058	1 945	5 132	2 009	3 235	2 038
Esforço financeiro líquido (2)-(1)	**5 949**	**3 566**	**2 456**	**6 808**	**4 550**	**5 974**	**5 102**
em % PIB	3,4%	2,0%	1,3%	3,5%	2,2%	2,8%	2,5%

Fontes: Tribunal de Contas, Parecer sobre Conta Geral do Estado 2020 (e anos anteriores) | INE, para o PIB.
* Líquidos de reembolsos.

[90] Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 agosto.
[91] Conforme informação completar que consta da Conta Geral do Estado 2020, elaborada pela DGO.

Os fluxos financeiros do Estado para o SEE totalizaram 5,6 mil M€ em 2020 (-16,7% que em 2019). Destaca-se o peso das dotações de capital (36,3%), das transferências e subsídios (33,6%) e dos empréstimos (30,1%). O sector das empresas de transportes e armazenagem concentrou a maior parte destes fluxos (72,3%), seguido dos outros sectores (12,4%) e das empresas públicas que integram o SNS (10,4%). Em termos individuais, a IP foi a empresa que mais beneficiou do esforço financeiro do Estado em 2020 (1,7 mil M€), seguida da TAP (1 255 M€) e da Parpública (668 M€). (Quadro 12).

Quadro 12 - Entidades beneficiárias do esforço financeiro do Estado

(em M€)

Sector de Atividade / Entidade	Indemnizações compensatórias		Dotações de Capital *		Empréstimos de médio e longo prazos**		Outros		Total	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020
E - Captação, tratamento e distribuição água										
EDIA			29	22				1	**29**	**23**
H - Transportes e Armazenagem										
CP	42	96	547	0	0	73			**589**	**169**
Metro do Porto	27	44			172	143			**199**	**187**
Metropolitano de Lisboa	30	5	550	320	132	204			**712**	**529**
STCP	3	2	18	16	21	32			**42**	**50**
Transtejo e Soflusa	4	18			10	1			**14**	**19**
IP	69	68	1 392	1 054		0	649	610	**2 110**	**1 732**
NAV Portugal						31			**0**	**31**
TAP				55		1 200			**0**	**1 255**
J - Atividades de Informação e Comunicação										
RTP							177	184	**177**	**184**
Lusa	16	16							**16**	**16**
Q – Saúde										
Conjunto das Entidades SNS			688	563	2	18	6	6	**696**	**587**
R - Atividades artísticas, espetáculos, recreativas										
OPART + Teatro D. Maria II + Teatro S. João	30	32							**30**	**32**
Outros Sectores										
Parpública							758	668	**758**	**668**
Parvalorem, Parups e Parparticipadas					1 266	0			**1 266**	**0**
Outras empresas		1	11	8	-5	-13	13	16	**19**	**12**
Total	**222**	**282**	**3 234**	**2 038**	**1 597**	**1 687**	**1 603**	**1 485**	**6 656**	**5 492**
em % PIB	0,1%	0,1%	1,5%	1,0%	0,7%	0,8%	0,7%	0,7%	3,1%	2,7%

Fontes: Tribunal de Contas, Parecer sobre Conta Geral do Estado 2020 | INE, para o PIB.

* Aumentos capital (2 022 M€ em 2019 e 1 475 M€, em 2020) e despesas em outros ativos financeiros (1 212 M€ em 2019 e 563 M€ em 2020).

** Valores líquidos.

As dotações de capital[92] do SEE foram reforçadas em 1,5 mil M€ durante o ano de 2020. Este montante representa uma redução de 547 M€ em relação à capitalização que tinha ocorrido em 2019. Destacam-se os montantes atribuídos à IP (1,05 mil M€), às entidades do SNS (563 M€, para cobertura de prejuízos) e à Metropolitano de Lisboa (320 M€). É também de salientar o reforço da presença do Estado na TAP (+55 M€), associado ao empréstimo concedido à empresa.

[92] Dotações de capital consideram os aumentos de capital, para cobertura de prejuízos, serviço da dívida e investimentos.

Os empréstimos[93] concedidos às empresas do SEE, líquidos de reembolsos, ascenderam 1,7 mil M€ em 2020. Destaca-se aqui o empréstimo de 1,2 mil M€ concedido à TAP (71,1% do total dos empréstimos), que se soma ao reforço de capital (+ 55 M€) decorrente da operação de aquisição da participação que a Getway detinha na empresa. Importa ainda referir os empréstimos concedidos à Metropolitano de Lisboa para financiar a atividade operacional e o custo incorrido com *swaps* (204 M€), assim como à Metro do Porto para a atividade financeira, operacional e investimentos (143 M€).

O montante de transferências e subsídios concedidos às empresas do SEE em 2020 ascendeu a 1,88 mil M€. Este montante foi, essencialmente, dividido entre indemnizações compensatórias (15,0%) e outras operações (79,8%). As indemnizações compensatórias totalizaram 282 M€[94] (tinham sido 222 M€, em 2019), destacando-se a CP (96 M€), a IP (68 M€) e a Metro do Porto (44 M€). As outras transferências e subsídios ascenderam a cerca de 1,5 mil M€ em 2020, destacando-se as componentes relativas à regularização de dívidas do Estado à Parpública (668 M€), à contribuição do serviço rodoviário para a IP (670 M€) e à contribuição do audiovisual para a RTP (184 M€).

Caixa 4 – Avaliação preditiva dos riscos orçamentais das empresas públicas

Vários organismos internacionais[95] têm defendido a necessidade de reforçar a gestão dos riscos orçamentais, apelando aos países que identifiquem atempadamente esses riscos e que tornem explícitos os seus mecanismos de gestão. Na componente dos riscos associados às empresas públicas, constata-se que muitas delas, em muitos países, operam com perdas económicas sistemáticas, gerando passivos financeiros significativos. Estes afetam negativamente os orçamentos e as finanças públicas, aumentando os custos orçamentais potenciais.

Esta é uma realidade que ganha maiores proporções em situações imprevistas, ou perante choques adversos, como aconteceu recentemente com a pandemia de COVID-19. De facto, num passado não muito distante, foram vários os Governos que tiveram de resgatar empresas públicas. O FMI calcula, com base numa amostra desses países, que estes resgates podem valer, em média, 3% PIB, podendo atingir entre 10% e 15% do PIB em alguns casos.

Em geral, e apesar destes factos, a análise dos riscos orçamentais associados a cada empresa pública é ainda incipiente. Mesmo quando são efetuadas, consideram apenas alguns indicadores financeiros, calculados a partir dos dados históricos disponíveis. Para além disso, as avaliações prospetivas de risco também são raras, ou então são efetuadas de forma *ad-hoc*, quando a empresa solicita apoio financeiro ao Estado.

Neste contexto, importa aprofundar a implementação de processos de avaliação preditiva destes riscos orçamentais. O FMI[96], por exemplo, desenvolveu ferramentas analíticas para este fim, especialmente dirigidas às empresas públicas não financeiras. A sua aplicação considera

[93] Os empréstimos do Estado às empresas do SEE visam cobrir necessidades de financiamento extraordinárias e são concedidos em condições financeiras que têm em conta o custo do endividamento do Estado.

[94] atribuídas pelas RCM n.º 8-A/2020, de 21/02; RCM n.º36/2020, de 14/05; RCM n.º 41-A/2020, de 9/06 e RCM n.º 118/2020, de 30/12.

[95] OECD (2020), *Best Practices for Managing Fiscal Risks*.

World Bank (2019), *A Framework to Assess Debt Sustainability and Fiscal Risks under the Belt and Road Initiative*.

IMF (2016), *Analyzing and Managing Fiscal Risks - Best Practices*.

[96] *How to Assess Fiscal Risks from State-Owned Enterprises: Benchmarking and Stress Testing*, International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department, Note 21/09, August 2021.

elementos retrospetivos, mas também prospetivos, nomeadamente: (i) a posição financeira atual da empresa; (ii) a dinâmica do mercado; (iii) os dados sobre situações de pressão anteriores, com desenho de cenários alternativos ou análises de sensibilidade. Em concreto, combina duas abordagens complementares:

1. *benchmarking* dos indicadores financeiros da empresa pública, de forma a quantificar a sua relação com o Orçamento do Estado, a avaliar o seu desempenho relativo (comparado com outras empresas públicas, que operam em sectores semelhantes) e a identificar as suas principais vulnerabilidades.
2. uma análise prospetiva do impacto de cenários alternativos no desempenho financeiro da empresa pública e das finanças públicas do país, identificando uma linha de base e cenários de *stress*, de forma a identificar os possíveis riscos e o seu impacto nas contas do Estado.

A realização sistemática deste tipo de análise, adaptada à realidade concreta de cada sector de atividade e de cada país, forneceria informação essencial sobre eventuais necessidades de financiamento das empresas públicas, possibilitando uma maior previsibilidade para o planeamento orçamental de médio prazo.

4.2 Investimento

O montante de investimento[97] pago pelas empresas não financeiras do SEE em 2020 ascendeu a 1,86 mil M€, representando 0,9% do PIB. Este valor representa um aumento de 80,7 M€ face a 2019 (+4,5%). A rubrica de ativos fixos intangíveis atingiu os 946,3 M€ (+4,6%), o que representa 50,8% do volume total dos pagamentos efetuados em 2020. Destaca-se ainda a rubrica de ativos fixos tangíveis, com 700,6 M€ pagos, o que representa um aumento de 163,7 M€ face a 2019 (+30,5%). (Quadro 13)

Quadro 13– Pagamento de investimento nas empresas não financeiras do SEE

(em M€)

	2019	2020	var. 19/20
Ativos fixos tangíveis	536,9	700,6	163,7
Ativos fixos intangíveis	904,5	946,3	41,8
Propriedades de investimento	18,4	36,5	18,1
Investimentos financeiros	296,0	142,1	-153,9
Outros ativos	27,7	38,7	11,0
Total	**1 783,5**	**1 864,2**	**80,7**
em % PIB	0,8%	0,9%	

Fonte: Cálculos CFP, efetuados a partir da informação dos Relatórios e Contas 2020 das empresas | INE, para o PIB.

Mais de 75% do volume de investimentos foi efetuado por seis empresas, em 2020. Destaca-se o Grupo Infraestruturas de Portugal, que concentra 51,5% do valor global do investimento do sector (pagou 960,5 M€ de investimento em 2020, +10,1% que em 2019). As restantes cinco empresas são, por ordem decrescente: o grupo TAP (176,0 M€ pagos em 2020); o grupo Águas de Portugal (123,9 M€); o grupo Metropolitano de Lisboa (73,9 M€); a Administração dos Portos de Sines e Algarve (37,6 M€); a NAV Portugal (32,8 M€). O conjunto das empresas do sector da saúde teve também um acréscimo de investimento em 2020, totalizando 201,0 M€ (+73,8 M€ que em 2019, ou seja, +58,1%). Em sentido inverso, importa destacar a TAP, que apesar de ser a segunda empresa com mais peso relativo nesta componente, teve uma redução de 249,2 M€ no investimento realizado em 2020 (-58,6% que em 2020).

[97] De acordo com a execução financeira que consta das demonstrações de fluxos de caixa, nomeadamente na componente do pagamento de atividade de investimento (ótica de caixa).

4.3 Responsabilidades Contingentes

Conforme explicita o Relatório Riscos Orçamentais e Sustentabilidade das Finanças Públicas, publicado pelo CFP a 2 de dezembro de 2021, as responsabilidades (ou passivos) contingentes constituem um dos elementos relevantes na avaliação do risco orçamental. Uma responsabilidade contingente difere de uma responsabilidade não contingente por depender da verificação de uma condição ou evento incerto para poder ser acionada. Esta possibilidade pode estar delimitada na lei ou contrato (são responsabilidades explícitas) ou não estar previamente prevista (implícitas). Cada uma das responsabilidades contingentes pode resultar de[98]: garantias concedidas pelo Estado, passivos das entidades controladas pelas Administrações Públicas, Parcerias Público Privadas (PPP) registadas fora das AP e crédito malparado. No caso do SEE, assumem especial destaque as duas primeiras.

As garantias do Estado são a forma mais comum de passivos contingentes no SEE. As garantias concedidas a entidades integradas no sector das Administrações Públicas são objeto de consolidação. Tal significa que, independentemente da execução da garantia, o impacto resultante desse encargo já se encontra refletido na despesa pública através do financiamento que beneficiou dessa garantia. O mesmo não acontece quando as garantias são emitidas para entidades fora do sector das Administrações Públicas, pelo que estas podem vir a ter impacto no défice e na dívida pública.

No final de 2020, o montante de garantias do Estado ativas no SEE ascendia a cerca de 6,4 mil M€ (3,2% do PIB). Cerca de 20% destas garantias estavam associadas a entidades públicas classificadas fora do setor das AP (1,3 mil M€), destacando-se o grupo Águas de Portugal com 1,1 mil M€ (17,4% do total), conforme explicita o quadro 14.

A segunda forma de responsabilidades contingentes mais comum no SEE está associada aos passivos gerados pelas suas entidades. De facto, o Estado, enquanto acionista principal, ou responsável pelo controlo de gestão das entidades públicas, assume riscos passíveis de gerar responsabilidades futuras. Tal acontece quando é chamado a intervir financeiramente em entidades que estejam em situações de falência técnica, que acumulem prejuízos económicos ou que sejam ineficientes na gestão do seu negócio[99]. Este risco orçamental ganha mais relevo quando esta intervenção ocorre em entidades públicas não reclassificadas, razão pela qual importa analisar em particular o nível de endividamento dessas empresas (quadro 14).

[98] De acordo com a metodologia fixada pelo Eurostat.

[99] European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, July 2016, State-Owned Enterprises in the EU: Lessons Learnt and Ways Forward in a Post-Crisis Context.

Quadro 14 – Responsabilidades contingentes nas empresas não financeiras do SEE

(em M€)

	Garantias do Estado ativas			Endividamento		
	2019	2020	var. 19/20	2019	2020	var. 19/20
Entidades do sector das AP	**5 557**	**5 092**	**-465**	**17 743**	**17 195**	**-548**
IP	2 023	1 934	-89	5 019	4 785	-235
Metropolitano Lisboa	1 821	1 546	-275	3 440	3 427	-13
Parque Escolar	904	854	-50	877	930	53
Metro do Porto	555	507	-48	3 893	3 987	94
EDIA	160	195	35	279	276	-3
CP	94	56	-38	2 072	2 137	65
PARPÚBLICA	0	0	0	1 520	1 020	-500
ENSE	0	0	0	360	360	0
TRANSTEJO	0	0	0	102	103	1
RTP	0	0	0	95	94	-1
SAGESECUR	0	0	0	59	50	-9
Outros	0	0	0	27	26	-1
Entidades Sector Público não incluído nas AP	**1 370**	**1 300**	**-70**	**2 312**	**2 316**	**3**
Águas de Portugal	1 169	1 111	-58	1 834	1 786	-48
STCP	100	100	0	346	382	36
EPAL	102	89	-13	0	0	0
Administração do Porto de Lisboa	0	0	0	48	44	-4
SIMAB	0	0	0	45	40	-5
NAV Portugal	0	0	0	0	31	31
Administração Portos Douro, Leixões e Viana Castelo	0	0	0	16	15	-1
Administração do Porto de Aveiro	0	0	0	12	11	-1
Outros	0	0	0	11	8	-4
Total	**6 927,5**	**6 392,0**	**-535,5**	**20 055,1**	**19 510,7**	**-544,4**
em % do PIB	3,2%	3,2%		9,4%	9,8%	
Por memória, em % do PIB						
Entidades do sector das AP	2,6%	2,5%	-0,05 p.p.	8,3%	8,6%	0,3 p.p.
Entidades Sector Público não incluído nas AP	0,6%	0,6%	0,01 p.p.	1,1%	1,2%	0,1 p.p.

Fontes: Tribunal de Contas, Parecer sobre Conta Geral do Estado 2020, para Garantias do Estado | DGO, Conta Geral do Estado 2020, para o Endividamento | Relatórios de Gestão e Contas SIMAB 2020, para o Endividamento 2020.

Em 2020, o endividamento das empresas públicas não reclassificadas manteve-se cerca dos 2,3 mil M€. Este valor corresponde a 1,2% do PIB e está concentrado, essencialmente, no grupo Águas de Portugal (77,1% do total) e na STCP (16,5%). A NAV e a STCP aumentaram o seu endividamento em 2020. Destaca-se o caso da NAV, que em 2019 não registava endividamento, mas que em 2020, fruto do impacto que a pandemia teve na redução do transporte aéreo, contraiu dívida no valor de 31 M€. Por sua vez, a STCP aumentou a dívida em +10%, tendo esta chegado aos 381,7 M€, no final de 2020.

5. ANEXOS

5.1 Lista de empresas do SEE

	Sector de Atividade / Empresas	Sigla	Participação Estado	Entidade Acionista
A	Agricultura, produção animal, caça, floresta e pescas			
1	Companhia das Lezírias, S. A.	CL	100%	Parpública
2	FLORESTGAL - Empresa de Gestão e Desenvolvimento, S. A.	Florestgal	100%	Parpública
3	DOCAPESCA - Portos e Lotas, S. A.	Docapesaca	100%	DGTF
C	Indústrias Transformadoras			
4	Imprensa Nacional-Casa da Moeda, S. A.	INCM	100%	Parpública
	Extra - Explosivos Trafaria, SA	Extra	60%	idD
	Arsenal do Alfeite, SA	Arsenal Alfeite	100%	idD
E	Captação, tratamento e distrib. água			
5	EDIA - Empresa Desenvolvimento e Infraestruturas Alqueva, S. A.	EDIA	100%	DGTF
	Águas do Vale do Tejo, S.A.	Águas Vale Tejo	68,7%	AdP
	Águas do Douro e Paiva, S.A.	Águas Douro e Paiva	51,0%	AdP
	Águas do Algarve, S.A.	Águas do Alarve	54,4%	AdP
	EPAL - Empresa portuguesa das Águas Livres, S.A.	EPAL	100,0%	AdP
	Águas de Santo André, S.A.	Águas Santo André	100,0%	AdP
	ADRA, Águas da Região de Aveiro, S.A.	ADRA	51,0%	AdP
	AGDA, Águas Públicas do Alentejo, S.A.	AGDA	51,0%	AdP
	A.D.A.M. - Águas do Alto Minho, S.A.	ADAM	51,0%	AdP
	Águas do Norte, S.A.	Águas do Norte	68,7%	AdP
	Águas do Centro Litoral, S.A.	Águas Centro Litoral	60,7%	AdP
	Águas do Tejo Atlântico, S.A.	Água Tejo Atlântico	50,7%	AdP
	SIMARSUL - Saneamento da Península de Setúbal, S.A.	Simarsul	51,0%	AdP
	SIMDOURO - Saneamento do Grande Porto. S.A.	Simdouro	58,5%	AdP
F	Construção			
	EDMI, empresa projetos imobiliários, SA	EDMI	100%	EDM
	Metrocom, S.A - Exploração de espaços comerciais	Metrocom	100%	Metropolitano Lisboa
H	Transportes e Armazenagem			
6	CP - Comboios de Portugal, E.P.E.[1]	CP	100%	DGTF
7	Metro do Porto, S.A.[1]	Metro Porto	40%	DGTF
8	Metropolitano de Lisboa, E.P.E.[1]	Metropolitano Lisboa	100%	DGTF
9	STCP - Sociedade de Transportes Coletivos do Porto, S. A.[1]	STCP	100%	DGTF
10	SOFLUSA - Sociedade Fluvial de Transportes, S. A.	Soflusa	100%	Transtejo
11	TRANSTEJO - Transportes Tejo, S. A.	Transtejo	100%	DGTF
	Transportes Aéreos Portugueses S.A.	TAP, SA	100%	TAP
	PORTUGÁLIA – Companhia Portuguesa Transp. Aéreos, S.A.	Portugália	100%	TAP
12	IP - Infraestruturas Portugal, S.A.[1]	IP	100%	DGTF
13	MOBI.E, S. A.	Mobi.E	100%	DGTF
14	Metro Mondego, S. A.	Metro Mondego	53%	DGTF
15	APA - Administração do Porto de Aveiro, S. A.	APA	100%	DGTF
16	APFF - Administração do Porto da Figueira da Foz, S. A.	APFF	100%	APA
17	APDL - Administração Portos Douro, Leixões e Viana Castelo, S. A.	APDL	100%	DGTF
18	APL - Administração do Porto de Lisboa, S. A.	APL	100%	DGTF
19	APS - Administração dos Portos de Sines e do Algarve, S. A.	APS	100%	DGTF
20	APSS - Administração dos Portos de Setúbal e Sesimbra, S. A.	APSS	100%	DGTF
21	Navegação Aérea de Portugal - NAV Portugal, E.P.E.	NAV	100%	DGTF
22	TAP - Transportes Aéreos Portugueses SGPS, SA[1]	TAP	72,5%	DGTF + Parpública

	Sector de Atividade / Empresas	Sigla	Participação Estado	Entidade Acionista
J	Atividades de informação e de comunicação			
23	RTP - Rádio e Televisão de Portugal, S. A.	RTP	100%	DGTF
	IP Telecom, SA	IP Telecom	100%	IP
24	SIRESP - Gestão de Redes Digitais de Segurança e Emergência, S. A.	SIRESP	100%	DGTF
	Empordef - Tecnologias de Informação, SA	Empordef	100%	idD
25	LUSA - Agência de Notícias de Portugal, S. A.	Lusa	50,1%	DGTF
K	Atividades Financeiras e de Seguros			
	CGD - Caixa Geral Depósitos	CGD	100%	DGTF
	Parparticipadas, SGPS, SA[1]	Parparticipadas	100%	DGTF
	PARPÚBLICA - Participações Públicas (SGPS), S. A.	Parpública	100%	DGTF
	EFACEC POWER SOLUTIONS, SGPS, S. A.[1]	EFACEC	71,7%	Parpública
	Banco Português de Fomento, S. A.[1]	BPF	100%	DGTF+IAPMEI+Turismo+AICEP
	SAROS - Sociedade de mediação de seguros, LDA	SAROS	100%	CP
	FRME - Fundo Revitalização e Mod. Tecido Empresarial, SGPS, S. A.	RFME	100%	DGTF + IAPMEI + IGFSS
	SOFID - Sociedade Fin. Desenv., Instituição Financeira Crédito, S. A.	SOFID	80,4%	DGTF
	Caixa Capital - Sociedade de capital de Risco, SA	Caixa capital	100%	CGD
	Portugal Capital Ventures - Sociedade Capital de Risco, SA	Portugal Capital Ventures	79,9%	Banco Fomento
	FUNDIESTAMO – Soc. Gestora Fundos Invest. Imobiliário, S. A.	Fundiestamo	100%	Parpública
	Caixa Gestão de Ativos, SGOIC, SA	Caixa Gestão de Ativos	100%	CGD
	CGD - Pensões - Sociedade Gestora de Fundos de Pensões, SA	CGD Pensões	100%	CGD
	Turismo Fundos - SGOIC, SA	Turismo Fundos	53,2%	Banco Fomento
L	Atividades Imobiliárias			
26	ESTAMO - Participações Imobiliárias, S. A.	Estamo	100%	Parpública
	Caixa - Imobiliário, SA	Caixa Imobiliário	100%	CGD
27	CONSEST - Promoção Imobiliária, S. A.	Consest	100%	Parpública
	IP Património, SA	IP Património	100%	IP
28	Baía do Tejo, S. A.	Baia Tejo	100%	Parpública
	MARL - Mercado Abastecedor da Região de Lisboa, S.A.	MARL	87,9%	SIMAB
	MARB - MERCADO ABASTECEDOR DA REGIÃO DE BRAGA, S.A.	MARB	99,0%	SIMAB
	MARF - MERCADO ABASTECEDOR DA REGIÃO DE FARO, S.A.	MARF	95,4%	SIMAB
	MARÉ - MERCADO ABASTECEDOR DA REGIÃO DE ÉVORA, S.A.	MARÉ	68,9%	SIMAB
	AICEP Global Parques - Gestão Áreas Empres. e Serviços, SA	AICEP Global Parques	91,2%	AICEP
M	Atividades consultoria, científicas, técnicas e similares			
29	AdP – Águas de Portugal, SGPS, S.A.[1]	AdP	81,0%	Parpública
	ADP ENERGIAS - ENERGIAS RENOVÁVEIS E SERV. AMB., S.A.	ADP Energias	100%	AdP
	Caixa - Participações, SGPS, SA	Caixa participações	100%	CGD
30	PARUPS, S.A.[1]	PARUPS	100%	DGTF
31	PARVALOREM, S.A.[1]	PARVALOREM	100%	DGTF
32	AICEP - Agência Investimento e Comércio Externo Portugal, E.P.E.[1]	AICEP	100%	DGTF
33	ANI - Agência Nacional de Inovação, S. A.	ANI	100%	FCT + IAPMEI
34	idD - PORTUGAL DEFENCE, S. A.[1]	idD	100%	DGTF
	ADP - ÁGUAS PORTUGAL INTERNACIONAL, S.A.	Adp Internacional	100%	AdP
	TAPGER–Sociedade de Gestão e Serviços, S.A.	TAPGER	100%	TAP
	ADP VALOR - SERVIÇOS AMBIENTAIS, S.A.	ADP Valor	100%	AdP
35	SIMAB - Sociedade Instaladora de Mercados Abastecedores, S. A.[1]	SIMAB	100%	Parpública
	Metro Porto Consultoria	Metro Porto Consultoria	100%	Metro Porto
36	EDM - Empresa de Desenvolvimento Mineiro, S. A.	EDM	100%	DGTF
	IP Engenharia, SA	IP Engenharia	100%	IP
	FERCONSULT - CONS., ESTUDOS E PROJ. ENG. TRANSP., S.A.	Ferconsult	100%	Metropolitano Lisboa
N	Atividades administrativas e dos serviços de apoio			
37	SAGESECUR - Sociedade Estudos, Desenv. e Projetos, S. A.	SAGESECUR	100%	Parpública
	Nortrem, aluguer material ferroviário, ACE	Nortrem	100%	Metro Porto
	Caixa - Banco de Investimento, SA	Caixa Banco Investimento	100%	CGD
	Caixa - Serviços Partilhados, ACE	Caixa Serviços Partilhados	90%	CGD

	Sector de Atividade / Empresas	Sigla	Participação Estado	Entidade Acionista
O	Administração Pública e Defesa; Segurança Social Obrigatória			
38	Parque Escolar, E.P.E.	Parque Escolar	100%	DGTF
39	SPMS - Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, E.P.E.	SPMS	100%	DGTF
40	IGCP - Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública, E.P.E.	IGCP	100%	DGTF
41	ENSE - Entidade Nacional para o Setor Energético, E. P. E.	ENSE	100%	DGTF
P	Educação			
	FERNAVE – FORMAÇÃO, CONSULT. TRANSP. E PORTOS, S.A.	Fernave	100%	CP
Q	Atividades de saúde humana e apoio social			
42	Centro Hospitalar Barreiro Montijo, E.P.E.	CHBM	100%	DGTF
43	Centro Hospitalar de Entre o Douro e Vouga, E.P.E.	CHEDV	100%	DGTF
44	Centro Hospitalar de Leiria, E.P.E.	CH Leiria	100%	DGTF
45	Centro Hospitalar de Lisboa Ocidental, E.P.E.	CHLO	100%	DGTF
46	Centro Hospitalar de Setúbal, E.P.E.	CH Setúbal	100%	DGTF
47	Centro Hospitalar de Trás-os-Montes e Alto Douro, E.P.E.	CHTMAD	100%	DGTF
48	Centro Hospitalar de Vila Nova de Gaia/Espinho, E.P.E.	CHVNGE	100%	DGTF
49	Centro Hospitalar do Baixo Vouga, E.P.E.	CHBV	100%	DGTF
50	Centro Hospitalar do Médio Ave, E.P.E.	CHMA	100%	DGTF
51	Centro Hospitalar do Médio Tejo, E.P.E.	CHMT	100%	DGTF
52	Centro Hospitalar do Oeste, E. P. E.	CHO	100%	DGTF
53	Centro Hospitalar do Tâmega e Sousa, E.P.E.	CHTS	100%	DGTF
54	Centro Hospitalar e Universitário de Coimbra, E.P.E.	CHUC	100%	DGTF
55	Centro Hospitalar Póvoa de Varzim/Vila do Conde, E.P.E.	CHPVVC	100%	DGTF
56	Centro Hospitalar Tondela-Viseu, E.P.E.	CHTV	100%	DGTF
57	Centro Hospitalar Universitário Cova da Beira, E.P.E.	CHCB	100%	DGTF
58	Centro Hospitalar Universitário de Lisboa Norte, E. P. E.	CHULN	100%	DGTF
59	Centro Hospitalar Universitário de S. João, E.P.E.	CHUSJ	100%	DGTF
60	Centro Hospitalar Universitário do Algarve, E.P.E.	CHUA	100%	DGTF
61	Centro Hospitalar Universitário do Porto, E.P.E.	CHUP	100%	DGTF
62	Centro Hospitalar Universitário Lisboa Central, E.P.E.	CHULC	100%	DGTF
63	Hospital da Senhora da Oliveira Guimarães, E. P. E.	HSO	100%	DGTF
64	Hospital de Braga, E.P.E.	H Braga	100%	DGTF
65	Hospital de Garcia de Orta, E.P.E.	HGO	100%	DGTF
66	Hospital de Magalhães Lemos, E.P.E.	HML	100%	DGTF
67	Hospital Distrital da Figueira da Foz, E.P.E.	HdFF	100%	DGTF
68	Hospital Distrital de Santarém, E.P.E.	H Santarém	100%	DGTF
69	Hospital do Espírito Santo de Évora, E.P.E.	HESE	100%	DGTF
70	Hospital Professor Doutor Fernando Fonseca, E.P.E.	HFF	100%	DGTF
71	Hospital Santa Maria Maior, E.P.E.	HSMM	100%	DGTF
72	Instituto Português Oncologia Lisboa Francisco Gentil, E.P.E.	IPO Lisboa	100%	DGTF
73	Instituto Português Oncologia de Coimbra Francisco Gentil, E.P.E.	IPO Coimbra	100%	DGTF
74	Instituto Português de Oncologia do Porto Francisco Gentil, E.P.E.	IPO Porto	100%	DGTF
75	Unidade Local de Saúde da Guarda, E.P.E.	ULSG	100%	DGTF
76	Unidade Local de Saúde de Castelo Branco, E.P.E.	ULSCB	100%	DGTF
77	Unidade Local de Saúde de Matosinhos, E.P.E.	ULSM	100%	DGTF
78	Unidade Local de Saúde do Alto Minho, E.P.E.	ULSAM	100%	DGTF
79	Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, E.P.E.	ULSBA	100%	DGTF
80	Unidade Local de Saúde do Litoral Alentejano, E.P.E.	ULSLA	100%	DGTF
81	Unidade Local de Saúde do Nordeste, E.P.E.	ULSN	100%	DGTF
82	Unidade Local de Saúde do Norte Alentejano, E.P.E.	ULSNA	100%	DGTF
	ECOSAÚDE - Educ., Invest. e cons. Trab., Saúde e Ambiente, SA	Ecosaúde	100%	CP
R	Atividades artísticas, de espetáculos, desportivas e recreativas			
83	OPART - Organismo de Produção Artística, E.P.E.	OPART	100%	DGTF
84	Teatro Nacional D. Maria II, E.P.E.	Teatro D. Maria II	100%	DGTF
85	Teatro Nacional São João, E.P.E.	Teatro S. João	100%	DGTF
86	Parques de Sintra - Monte da Lua S.A.	Parques Sintra	35%	DGTF
87	CE - Circuito Estoril, S. A.	CE	100%	Parpública
88	Marina Parque das Nações - Sociedade Concessionária, S. A.	Marina Parque Nações	100%	DGTF

Nota: Inclui as empresas em que o Estado detém posição dominante, com exceção dos fundos e das empresas em liquidação (ou sem atividade). Também não são consideradas as empresas sediadas no estrangeiro, nem os organismos internacionais.

[1] Empresas que apresentam contas consolidadas do grupo.

5.2 Quadro síntese de desempenho económico-financeiro

Total das empresas não financeiras do SEE

	2019	2020	Var. 19/20
Número de trabalhadores	138 493	144 714	4,5%
Atividade Económica (em M€)			
Rendimentos Operacionais			
Volume Negócios	12 195,9	9 335,7	-23,5%
Gastos Operacionais Relevantes	**11 637,2**	**10 522,3**	**-9,6%**
CMVMC	2 648,8	2 504,4	-5,5%
FSE	3 910,1	2 921,2	-25,3%
Gastos com Pessoal	5 078,3	5 096,7	0,4%
Situação patrimonial (em M€)			
Total Ativo	**58 757,5**	**59 380,6**	**1,1%**
Ativo não corrente	45 211,4	45 545,0	0,7%
Ativo corrente	13 546,1	13 835,6	2,1%
Total Capital Próprio e Passivo	**58 758,5**	**59 380,6**	**1,1%**
Capital Próprio (património líquido)	3 703,9	3 149,1	-15,0%
Capital social	23 032,9	24 549,1	6,6%
Total Passivo	55 054,6	56 231,5	2,1%
Passivo não corrente	34 459,2	31 815,6	-7,7%
Passivo corrente	20 595,4	24 415,8	18,5%
Atividade financeira (em M€)			
Variação caixa e seus equivalentes	**1 069,3**	**1 039,4**	**-2,8%**
Fluxo caixa atividades operacionais	1 235,3	468,2	-62,1%
Fluxo caixa atividades investimento	-1 123,7	-1 467,2	30,6%
Fluxo caixa atividades financiamento	957,7	2 038,4	112,8%
Dividendos	95,9	52,2	-45,5%
Indicadores Desempenho Económico (em M€)			
Valor Acrescentado Bruto (VAB)	7 573,2	4 683,5	-38,2%
Eficiência operacional	95,4%	112,7%	17,3 p.p.
EBITDA	1 491,8	11,7	-1 480,2
Resultado Operacional (EBIT)	131,3	-1 587,3	-1 718,6
Resultado líquido	-739,4	-2 480,8	-1 741,4
Indicadores de Estrutura Financeira (em %)			
Liquidez Geral	65,8%	56,7%	-9,1 p.p.
Autonomia Financeira	6,3%	5,3%	-1,0 p.p.
Solvabilidade	6,7%	5,6%	-1,1 p.p.
Endividamento	93,7%	94,7%	1,0 p.p.
Capacidade de Endividamento	110,7%	109,9%	-0,9 p.p.
Indicadores de Rendibilidade (em %)			
Rendibilidade das Vendas	12,2%	0,1%	-12,1 p.p.
Rendibilidade do Ativo	0,2%	-2,7%	-2,9 p.p.
Rendibilidade Capital Próprio	0,7%	-1,2%	-1,9 p.p.

5.3 Lista de Abreviaturas

Abreviaturas	Significado
%	Percentagem
AP	Administrações Públicas
BdP	Banco de Portugal
CAE Rev.3	Classificação Portuguesa das Atividades Económicas, Revisão 3
CE	Comissão Europeia
CFP	Conselho das Finanças Públicas
CMVMC	Custo das Mercadorias Vendidas e das Matérias Consumidas
DF	Demonstrações Financeiras
DFC	Demonstração de Fluxos de Caixa
DGO	Direção-Geral do Orçamento
DGTF	Direcção-Geral do Tesouro e Finanças
DLEO	Decreto-Lei de Execução Orçamental
DR	Demonstração dos Resultados
EPE	Entidade Pública Empresarial
EUR	Euro
EUROSTAT	*Statistical Office of the European Union*
FMI	Fundo Monetário Internacional
FSE	Fornecimentos e serviços externos
IFRS	*International Financial Reporting Standards*
IGCP	Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública
IMI	Imposto Municipal Sobre Imóveis
IMT	Imposto Municipal Sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis
INE	Instituto Nacional de Estatística
IP	Infraestruturas de Portugal, S.A.
IPSAS	International Public Sector Accounting Standard
LCPA	Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
LOE	Lei do Orçamento do Estado
m€	Milhares de Euros
M€	Milhões de Euros
MF	Ministério das Finanças
N.º	Número
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OE	Orçamento do Estado
PDE	Procedimento dos Défices Excessivos
PIB	Produto Interno Bruto
p.p.	Pontos percentuais
PMP	Prazo Médio de Pagamentos a fornecedores
PPP	Parcerias Público Privadas
R&C	Relatório e Contas
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
RJSPE	Regime Jurídico do Setor Público Empresarial
ROC	Revisores Oficiais de Contas
SEC	Sistema Europeu de Contas
SEE	Sector Empresarial do Estado
SEL	Sector Empresarial Local
SER	Sector Empresarial Regional
SERAM	Sector Empresarial da Região Autónoma da Madeira
SFA	Serviços e Fundos Autónomos
SIEP	Síntese Estatística do Emprego Público
SiRIEF	Sistema de Informação Económico Financeira
SNC	Sistema de Normalização Contabilística
SNCAP	Sistema Normalização Contabilística para as Administrações Públicas
SPA	Sector Público Administrativo
SPE	Sector Público Empresarial
SPERAA	Setor Público Empresarial da Região Autónoma dos Açores
TC	Tribunal de Contas
UE	União Europeia
VAB	Valor Acrescentado Bruto

5.4 Glossário e fórmulas

Termo	Significado
Análise Económico-Financeira	A análise financeira tem como objetivo avaliar e interpretar a situação económico-financeira de uma empresa ou sector, com base num conjunto de instrumentos e métodos que permitem realizar diagnósticos e projeções sobre o seu desempenho e sustentabilidade futura.
Ativo	São os recursos controlados pela entidade como resultado de eventos passados e dos quais se espera que fluam benefícios económicos futuros para a entidade.
Autonomia Financeira	Representa a maior ou menor capacidade de uma empresa para fazer face aos seus compromissos financeiros recorrendo aos seus capitais próprios.
Balanço	Demonstração Financeira que contém informação sobre recursos (ativo) que a empresa utiliza e da forma como estão a ser financiados pelos titulares da empresa (capital próprio e por terceiros – passivo), com referência a uma data.
Capital próprio	Corresponde à diferença entre ativos e passivos de uma entidade (é o interesse residual nos ativos da entidade depois de deduzir todos os seus passivos).
Demonstração dos Resultados	Demonstração Financeira que apresenta informação relativa aos rendimentos e aos gastos gerados pela entidade económica, reportada a um determinado período, e identifica as componentes que mais contribuíram para os resultados económicos obtidos.
Demonstração dos Fluxos de Caixa	Demonstração Financeira que apresenta o modo como a empresa gera e utiliza o dinheiro num determinado período (normalmente anual), em termos de fluxos gerados pelas atividades: (i) operacionais; (ii) investimento; (iii) financiamento.
EBITDA	Sigla anglo-saxónica para *earnings before interest, taxes, depreciation and amortization* (resultados antes de juros, impostos, depreciações e amortizações – RAJIDA). Corresponde ao resultado das atividades de exploração e das atividades financeiras. Ao não excluir os gastos com depreciações e amortizações dos ativos, gastos de financiamento e os impostos sobre o rendimento, possibilita a projeção da performance futura da empresa com base apenas na atividade operacional.
Eficiência Operacional	Rácio entre gastos operacionais e volume negócios (utilizado pela DGTF para aferir eficiência operacional no SEE).
Entidades Públicas Reclassificadas (EPR)	São as entidades que, na sua génese jurídica, não constituiriam uma entidade do SPA, mas que, por força da Lei de Enquadramento Orçamental e dos critérios do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (SEC), são objeto de reclassificação no setor das Administrações Públicas, sendo as suas contas relevantes para apuramento dos agregados das contas públicas.
Gastos Operacionais Relevantes	Considera os custos das mercadorias vendidas matérias consumidas (CMVMC), de fornecimentos e serviços externos (FSE) e de gastos com pessoal (GcP).
Grande Empresa	De acordo com os conceitos estatísticos em vigor (INE), é uma empresa que emprega 250 ou mais pessoas, ou cujo volume de negócios é superior a 50 M€ e o ativo líquido superior a 43 M€.
Indemnizações Compensatórias	Quaisquer pagamentos efetuados com verbas do orçamento do Estado a entidades públicas e privadas, que se destinem a compensar custos de exploração resultantes de prestação de serviços de interesse geral.

Termo	Significado
Método dos indicadores ou rácios	Permite estudar a evolução da situação económica e financeira da empresa consiste em estabelecer relações entre os dados fornecidos pelo Balanço e a Demonstração dos resultados.
Passivo	Conjunto de obrigações presentes da uma entidade proveniente de acontecimentos passados cuja liquidação se espera que resulte num exfluxo de recursos da empresa que incorporem benefícios económicos.
Produto Interno Bruto (PIB)	Representa o resultado final da atividade económica dos residentes num determinado território, num dado período de tempo (tipicamente, um ano ou um trimestre). Os valores utilizados no presente Relatório são a preços correntes, estão expressos em M€ e foram obtidos através do site do INE.
Rácio	Representa uma relação entre duas grandezas correlacionadas.
Rácios de liquidez	Determinam a capacidade que a empresa tem de fazer face aos seus compromissos de curto prazo.
Rácios de rendibilidade	Permitem aferir a capacidade da empresa de gerar resultados e, em particular, a dimensão desses resultados. Relacionam os resultados com as vendas ou com uma grandeza de capital e são expressos em percentagem.
Rácios de solvabilidade	Avaliam a capacidade que a empresa tem de solver os seus compromissos de médio e longo prazo e determinam a sua independência face a terceiros. Estão relacionados com o equilíbrio do financiamento por capitais próprios e alheios.
Rácios económico-financeiros	Expressão das relações económico-financeiras construídas a partir de grandezas do Balanço e da Demonstração dos Resultados.
Rácios económicos	Têm por base grandezas constantes na Demonstração de Resultados, abordando aspetos como as margens de rendibilidade, a estrutura de custos e a capacidade de autofinanciamento.
Rácios financeiros	Relacionam as diversas massas patrimoniais constantes do Balanço.
Resultado Líquido	Resultado económico obtido por uma entidade após deduzir-se o imposto sobre o rendimento do período ao Resultado Antes de Gastos de Financiamento e impostos e o Resultado Financeiro.
Resultado Operacional	O Resultado Operacional (RO), ou resultado antes de gastos de financiamento e impostos (*Earnings Before Interests, Taxes*, com a sigla EBIT, em inglês), mede o desempenho das atividades operacionais de uma entidade: Permite aferir da capacidade do negócio principal da empresa para gerar excedentes.
Solvabilidade	Significa a capacidade da empresa para honrar os seus compromissos financeiros perante terceiros, isto é, a capacidade para pagar as dívidas aos credores.
Subvenção Pública	Toda e qualquer vantagem financeira atribuída, direta ou indiretamente, a partir de verbas do OE, qualquer que seja a designação ou modalidade adotada.
Valor Acrescentado Bruto (VAB)	Corresponde à diferença entre a produção e os consumos intermédios, e equivale à riqueza gerada pelas empresas nas suas operações mais diretamente ligadas à sua atividade de exploração durante o período.
Volume de Negócios	Engloba as vendas e as prestações de serviços.

Rácios	Fórmulas
Eficiência Operacional	Gastos Operacionais Relevantes / Volume de Negócios
Liquidez Geral	Ativo corrente / Passivo corrente
Autonomia Financeira	Capital Próprio / Ativo
Solvabilidade	Capital Próprio / Passivo
Endividamento	Passivo / Ativo
Capacidade de Endividamento	(Capital Próprio + Passivo Não Corrente) / Passivo não Corrente
Rendibilidade das Vendas	EBITDA / Volume Negócios
Rendibilidade do Ativo	Resultado Operacional / Ativo
Rendibilidade do Capital Próprio	Resultado Líquido / Capital Próprio
Rotação do Ativo	Volume de Negócios / Ativo
Rotação dos Capitais Próprios	Volume de Negócios / Capitais Próprios
Prazo Médio de Pagamentos (PMP)	Conforme RCM n.º 34/2008, de 14 fevereiro e Despacho n.º 9870/2009, publicado a 13 de abril.

5.5 Índice de Gráficos

Gráfico 1 - Distribuição dos principais agregados económico-financeiros das empresas não financeiras do SEE, por sectores de atividade, em 2020 28

Gráfico 2 – Identificação das cinco empresas com mais capital próprio negativo e positivo, 2020 .. 30

Gráfico 3 – Principais indicadores por sector de atividade (empresas não financeiras SEE), 2020 .. 31

Gráfico 4 – Comparação entre empresas públicas e privadas do sector da saúde 34

Gráfico 5 – Desempenho financeiro do sector da saúde 34

Gráfico 6 - Desempenho económico do sector dos transportes e armazenagem 36

Gráfico 7 – Comparação entre empresas públicas e privadas de transportes e armazenagem 37

Gráfico 8 – Desempenho financeiro do sector dos transportes e armazenagem 37

Gráfico 9 - Estrutura patrimonial das empresas do sector dos transportes e armazenagem, 2020 . 38

5.6 Índice de Quadros

Quadro 1 - Número de empresas do SPE em Portugal, em 31 dezembro 2020 17

Quadro 2 - Principais empresas do SEE em Portugal, por CAE – 31 dezembro 2020 19

Quadro 3 – Peso do SEE na economia portuguesa 20

Quadro 4 – Resumo da aplicação dos instrumentos de gestão no SEE, em 2020 24

Quadro 5 – Desempenho económico do sector da saúde (M€ exceto quando expressamente indicado em contrário) 32

Quadro 6 – Transportes e Armazenagem 35

Quadro 7 – Indicadores económicos e financeiros do Grupo TAP 40

Quadro 8 – Empresas financeiras do SEE 41

Quadro 9 – Bancos de fomento europeus de maior relevância 42

Quadro 10 – Indicadores económicos do Banco Português de Fomento 43

Quadro 11 - Evolução dos fluxos financeiros entre a Administração Central e o SEE 44

Quadro 12 - Entidades beneficiárias do esforço financeiro do Estado 45

Quadro 13– Pagamento de investimento nas empresas não financeiras do SEE 47

Quadro 14 – Responsabilidades contingentes nas empresas não financeiras do SEE 49

5.7 Índice de Caixas

Caixa 1 – Boas práticas de governação de empresas públicas 27

Caixa 2 – Evolução do Grupo TAP no biénio 2019-2020 38

Caixa 3 – Banco Português de Fomento 42

Caixa 4 – Avaliação preditiva dos riscos orçamentais das empresas públicas 46