

CAPÍTULO III

Orientações para o futuro do Sector Empresarial do Estado

1. Situação e pressupostos

1.1. Composição e dimensão do SEE

1.1.1. Considerando o universo de participações do Estado, directas e através de fundos e serviços autónomos, verifica-se que **as principais empresas do SEE** não incluídas em Programas de Privatização se situarão nos sectores dos transportes: CARRIS-Companhia Carris de Ferro de Lisboa, S.A., ML-Metropolitano de Lisboa, E.P., TRANSTEJO-Transportes Tejo, S.A., STCP-Sociedade de Transportes Colectivos do Porto, S.A., CP-Caminhos de Ferro Portugueses, E.P., JAE-Construções, S.A., REFER-Rede Ferroviária Nacional, E.P., ANA-Aeroportos e Navegação Aérea, E.P.³² e NAER – Novo Aeroporto, SA; das comunicações: CTT-Correios de Portugal, S.A.; da comunicação social: RDP-Rádiodifusão Portuguesa, S.A., RTP-Rádiatelevisão Portuguesa, S.A. e LUSA-Agência de Notícias de Portugal, S.A.; e no sector financeiro: Grupo Caixa Geral de Depósitos. Restarão também algumas empresas de menor dimensão noutros sectores, como a agricultura: INTERAGRO-Empresa Portuguesa de Cooperação na Agricultura e Pescas, S.A.; comercialização: SIMAB-Sociedade Instaladora dos Mercados Abastecedores, S.A.; pescas: DOCAPESCA, Portos e Lotas, S.A.; indústria: EMPORDEF-Empresa Portuguesa de Defesa, (SGPS), S.A., EDM-Empresa de Desenvolvimento Mineiro, S.A., GESTNAVE-Serviços Industriais, S.A. e INCM-Imprensa Nacional-Casa da Moeda, E.P.; e turismo: ENATUR-Empresa Nacional de Turismo, S.A.; as *holdings*: IPE-Investimentos e Participações Empresariais, S.A. (que detém as participações na EPAL e noutras empresas regionais de distribuição de água em alta), PARTEST-Participações do Estado (SGPS), S.A., FIEP-Fundo para a Internacionalização das Empresas Potruguesas, SGPS, S.A., FRME-Fundo para a Revitalização e Modernização do Tecido Empresarial, SGPS, S.A. e FRMERMI-Fundo para a Revitalização e Modernização do Tecido Empresarial em Regiões de Mono Indústria, SGPS,S.A.; e as empresas ligadas a projectos específicos: EDIA-Empresa de Desenvolvimento e Infraestruturas de Alqueva, S.A., Parque EXPO 98, S.A. HCB-Hidroelétrica

³² Serviço de navegação aérea

de Cahora Bassa, S.A.R.L. e URBINDÚSTRIA-Sociedade de Urbanização e Infraestruturação de Imóveis, S.A..

SECTORES	EMPRESAS
Agricultura	INTERAGRO
Comercialização	SIMAB
Comunicação Social	LUSA, RDP e RTP
Comunicações	CTT
Financeiro	Grupo CGD
Holdings	FIEP, FRME, FRMERMI, IPE e PARTEST
Indústria	EDM, EMPORDEF, GESTNAVE e INCM
Pescas	DOCAPESCA
Projectos Específicos	EDIA, HCB, Parque EXPO 98 e URBINDÚSTRIA.
Transportes	ANA, CARRIS, CP, JAE Construções, ML, NAER, REFER, STCP e TT
Turismo	ENATUR

Na composição do SEE acrescerão as empresas que tendo sido abrangidas por aqueles programas, fiquem com participações de capital maioritariamente públicas.

Do conjunto de empresas do SEE, umas correspondem directamente às empresas detidas pelo Estado em 1974, ou que foram posteriormente sujeitas a nacionalizações, e outras foram criadas nos últimos anos, no quadro de medidas de remodelação da operação e/ou gestão de alguns sectores ou de novas políticas de intervenção do Estado, onde se incluem algumas visando a realização de políticas sectoriais, ou o reforço da competitividade e da internacionalização.

Entre as empresas criadas nos últimos anos, contam-se a PARTEST, a URBINDÚSTRIA, a Parque EXPO 98, a EDIA, a EMPORDEF, a REFER, a JAE Construções, a NAER, a GESTNAVE, a INTERAGRO, o FIEP, o FRME e o FRMERMI.

A maioria das empresas detidas pelo Estado tem agora o estatuto de sociedade comercial, após o processo de transformação de empresas públicas em sociedades de capitais públicos ocorrido há alguns anos. Mantiveram-se, entretanto, 4 empresas estatutariamente públicas, a que se juntou uma outra no passado recente, tendo quase todas elas a seu cargo o investimento e a gestão de infraestruturas do domínio público.

1.1.2. No conjunto das empresas não abrangidas pelos programas de privatização, o valor contabilístico da participação do Estado representava 1 091 milhões de contos, a valores de balanço de 1996, montante resultante da soma algébrica de 1 118 milhões de contos referentes a participações em empresas com capitais próprios positivos e 27 milhões de contos referentes a participações em empresas com capitais próprios negativos.

Por intermédio das empresas acima referidas, o Estado é detentor de 646 participações **indirectas** cujo valor rondará os 420 milhões de contos (valores de balanço de 1996).

O valor das participações nas empresas abrangidas por programas de privatização mas que ainda mantêm capitais maioritariamente públicos é, actualmente, de 893 milhões de contos (valores de balanço de 1996), podendo eventualmente vir a ser reduzido no âmbito do Programa de Privatizações para 1998/1999.

Recorde-se, também por referência aos valores de balanço de 1996, que outras participações **directas** do Estado e as participações **directas** e **indirectas** dos Fundos e Serviços Autónomos (em mais de 280 empresas) representam um valor global de cerca de 56 milhões de contos.

Acrescerá, a este valor, o das participações que o Estado vier a manter nas empresas objecto do Programa de Privatizações em curso, bem como as *golden shares* remanescentes dos anteriores programas (CIMPOR, PETROGAL, SN, TABAQUEIRA e TRANSGÁS) e o das inerentes participações indirectas.

Embora só a avaliação financeira de cada empresa permita concluir sobre o valor, admite-se que o valor de mercado das empresas, no conjunto, ultrapasse largamente os montantes contabilísticos indicados.

1.2. Situação económica e financeira das empresas do SEE

1.2.1. Ao longo dos anos, algumas empresas do SEE mantiveram ou vieram a atingir confortáveis níveis de rendibilidade, capazes de satisfazer a remuneração dos capitais investidos e o desenvolvimento auto sustentado, e, em alguns casos, a recuperação do equilíbrio financeiro. Entretanto, aqui ou ali, o Estado-accionista foi chamado a colaborar com o fornecimento de capitais, em função de investimentos ou, pontualmente, de necessidades de ajustamentos da estrutura de capitais.

Trata-se de empresas com grande capacidade de criação de valor, de que o Estado tem obtido receitas muito significativas, pelos dividendos e pela venda da sua posição no capital de grande parte delas.

Parte das empresas mais contributivas já foi privatizada ou está incluída no programa de privatizações, pelo que o nível das receitas ficará fortemente reduzido no futuro.

1.2.2. Algumas outras empresas, quase todas não abrangidas pelo programa de privatizações, têm sofrido, cronicamente, de insuficiência de rentabilidade operacional e de peso inadequado do financiamento remunerado, face à capacidade de libertação de fundos pelas suas operações, donde tem resultado a acumulação de prejuízos, com a consequente redução dos capitais próprios.

Esta situação é muito visível nas empresas prestadoras de serviço público, agravando-se naquelas que têm a seu cargo a realização de pesados investimentos em infraestruturas do domínio público.

Trata-se de empresas que não podem resolver os problemas do equilíbrio numa relação empresarial com o mercado, estando sujeitas a obrigações que lhes estão fixadas pelo Estado, enquanto entidade concedente da exploração de actividades inseridas no domínio do bem estar social.

Relativamente a elas, o Estado assume a qualidade de accionista e de concedente, tendencialmente prossequindo interesses diferentes. Desta reunião, tem resultado uma certa complacência do Estado-accionista perante o Estado-concedente, em ambas as posições sujeito à pressão das exigências orçamentais. Tem-se assistido à prestação de serviço público sem suficiente compensação dos desembolsos com encargos operacionais, e muito menos com os dispêndios de investimento realizados, e à realização de investimentos em infraestruturas de domínio público com pouca incidência directa de fundos públicos, donde vão resultando acréscimos do endividamento.

Contudo, o problema dos défices operacionais e do estrangulamento das estruturas financeiras não se limita às empresas de prestação de serviço público. Há empresas que, entretanto, deixaram de ter os seus mercados protegidos, num processo de eliminação das barreiras à livre concorrência. Geralmente de estruturas muito pesadas e não habituadas a competir e nunca tendo

sido expoentes de rendibilidade, têm tido sérias dificuldades em adaptar-se às novas regras, vindo a apresentar, também, elevados prejuízos e altos níveis de endividamento.

Perante situações limite dos efeitos - acumulação de endividamento remunerado e redução dos capitais próprios a níveis não sustentáveis - o Estado-accionista vem reagindo através de operações de reestruturação financeira; envolvendo aumentos de capital ou a assunção de passivos das empresas. Em alguns casos estas operações têm precedido a privatização por concurso ou venda directa, visando a reconstituição de capacidade de criação de valor a potenciar pela reorientação estratégica do accionista privado.

Para algumas das empresas em que se verifica a inviabilidade de auto sustentação, o Estado-accionista tem optado pela dissolução e extinção, medida saudável sempre que a empresa se tenha transformado, cronicamente, num agente perturbador dos mercados e das finanças públicas.

1.3. Gestão das participações do Estado no capital das Empresas

1.3.1. Após o processo de nacionalizações de 1974/75 foi perfilhada, na organização do amplo sector empresarial do Estado então surgido, a forma jurídica de empresa pública, já existente para algumas empresas desde o final da década de 60 e constituindo um compromisso para o exercício de actividades de natureza empresarial em condições próximas das do sector privado, mas com predomínio do controlo directo dos poderes governamentais, fora de uma lógica de relações de accionista.

As bases gerais das empresas públicas, criadas em 1976 e ajustadas em 1984, viriam a concretizar o modelo, definindo o estatuto e o enquadramento destas empresas, sujeitando-as a um regime de dupla tutela, exercida, nomeadamente, pela aprovação e autorização de actos e documentos da gestão das empresas.

O exercício da tutela pelos responsáveis políticos respectivos, no contexto de forte intervenção do Estado de então, era apoiado por serviços da Administração Pública vocacionados para o efeito, tais como os Gabinetes de Estudos dos Ministérios sectoriais, o Departamento Central de Planeamento e a Inspecção-Geral de Finanças, posteriormente sucedida em parte das suas tarefas pelo Gabinete para a Análise do Financiamento do Estado e das Empresas Públicas.

1.3.2. A partir de 1987, desenvolve-se o processo de transformação das empresas públicas em sociedades de capitais públicos, como fase preliminar para o desencadeamento do processo de (re)privatizações ainda hoje em curso. As mudanças formais foram muitas a partir de então.

As empresas passaram a ter o seu capital expresso em acções que entraram na carteira de activos financeiros detida e administrada pela Direcção-Geral do Tesouro. O Estado passa a fazer-se representar em assembleias gerais, embora como accionista único. Deixam de se verificar as aprovações e autorizações ministeriais ao abrigo do regime de tutela. Progressivamente, o apoio dos órgãos da Administração Pública à decisão política em matérias empresariais esbate-se, ficando as tarefas de apoio mais concentradas nas assessorias dos gabinetes ministeriais.

Acompanhou-se as consequências da nova forma jurídica das empresas e, progressivamente, foram aliviados os mecanismos de interferência formal. Contudo, a perspectiva do controlo tutelar pouco foi alterada, continuando os gestores a depender de orientações, preparadas e transmitidas pelos gabinetes dos Ministérios sectoriais, ainda que sobre matérias correntes.

1.3.3. Os interesses do Estado perante as empresas assumem várias vertentes, umas mais acauteladas pelas especialidades sectoriais e outras mais próximas do Ministério das Finanças, entre as últimas se situando as relações de accionista e os efeitos nas finanças públicas. Compatibilizar estes interesses, nem sempre convergentes, assegurando o exercício normal da função accionista e a preservação de uma gestão profissional nas empresas é um desafio para a nova organização do sector empresarial do Estado.

1.4. Pressupostos e enquadramento da evolução do SEE

1.4.1. Do que precede, o primeiro elemento a ponderar numa abordagem prospectiva para o SEE é, assim, e apesar do conjunto de privatizações já realizadas, o elevado número de empresas detidas pelo Estado ou em que o Estado mantém participações, tanto maioritárias como minoritárias: da ordem das centenas.

Para além da mera quantidade outro aspecto a ter em conta é o da multiplicidade de sectores económicos - praticamente todos - em que se verifica a presença do Estado nas actividades produtivas.

Por seu turno, o valor das participações é extremamente desigual, não só resultante da dimensão das empresas - desde algumas das mais importantes nos respectivos sectores de actividade até

PME - mas também decorrente da respectiva situação financeira - algumas com alto valor de mercado, intrínseco e de *goodwill*, outras, subcapitalizadas e/ou operando em condições deficitárias, carecendo de volumosos apoios financeiros do Estado, tanto ao investimento como à exploração.

Todo este conjunto é o saldo e o sedimento histórico de políticas que ao longo de décadas se foram sucedendo, desde o intervencionismo corporativo e proteccionista às nacionalizações de meados da década de 70 e às privatizações actuais, bem como de actuações casuísticas e desenquadradas de qualquer definição política, como mera resposta a situações conjunturais ou pontuais em que a presença do Estado era a solução mais fácil ou favorecida pela inércia. Aliás, em muitos casos, o Estado é um parceiro apetecido, razoavelmente passivo na gestão e fonte de recursos nas situações difíceis.

Para além da diversidade e da quantidade, outra característica do universo do SEE é a ordem dispersa que a presença do Estado revela, tanto a nível da entidade detentora - Administração Central, Fundos e Serviços Autónomos - como da forma jurídica utilizada, e do modo como é exercido o acompanhamento, a tutela ou a função accionista - com graus de intervenção que vão da quase ingerência, do tipo administrativo-hierárquico, à quase indiferença.

Esta ordem dispersa mantém-se, apesar do contributo simplificador do processo de privatizações, e revela-se em actuações recentes, tanto na criação de novas empresas públicas ou de capitais públicos e nos objectivos que lhes estão assinalados.

O mero inventário e a agregação de dados relativos ao SEE mostra-se uma tarefa complexa por não existirem mecanismos seguros de inventário e custódia das participações, sinal de que este volumoso e valioso património justifica um acrescido esforço de racionalidade económica, tanto na defesa de haveres públicos, como na sua eficaz utilização na realização dos objectivos de interesse público.

1.4.2. Igualmente na envolvente do sector ocorreram evoluções e mudanças significativas, tanto no que respeita às ideias prevalentes nas políticas económicas, como nos conceitos jurídico-institucionais aplicáveis.

Em pouco mais de duas décadas experimentaram-se, primeiro, políticas de acentuado intervencionismo público, incluindo nacionalizações e expropriações de sectores inteiros de actividade económica e, depois, uma vaga liberalizadora e desregulamentadora, com

privatizações em grande escala e a mercadização de actividades, algumas monopólios técnicos ou naturais, que tradicionalmente estavam nas mãos do Estado.

Por outro lado, fenómenos mais recentes como a globalização da economia - abrindo mais largas perspectivas de internacionalização das empresas e de deslocalização de actividades, mas obrigando a acrescidos esforços de competitividade - e movimentos integradores de vários países em espaços económicos regionais - de que a CEE foi pioneira, mas que a década de 90 impulsionou, por exemplo, nas Américas do Norte e do Sul, com a NAFTA e o MERCOSUL - obrigam também a novas abordagens do problema da capacidade concorrencial das empresas e das economias nacionais, num contexto gradualmente mais desprotegido e em mutação mais rápida.

Por tudo isto talvez se tenha hoje a possibilidade de encarar a problemática do SEE com razoável pragmatismo e sem o pendor maniqueísta a que normalmente conduzem posições tributárias de ideologias.

Esta atitude relativizadora não inculca, porém, o abandono nem o esquecimento do papel que ao Estado cabe nas sociedades modernas - mais normativo, incentivador, fiscalizador e moderador - nem dos valores que, em qualquer circunstância, devem estar presentes nas políticas económicas, em particular de um Estado membro da União Europeia.

As políticas económicas, se favorecem o funcionamento do mercado, não podem ignorar que existam vazios e imperfeições no desempenho do mercado e que ao Estado cabe assegurar, ao menos subsidiariamente, a cominação constitucional de bem-estar e que ao Estado cabe também garantir perspectivas de longo prazo, tanto na solidariedade entre gerações como no respeito pela protecção do meio ambiente e dos recursos naturais.

No plano jurídico-constitucional, havendo uma razoável liberdade conferida ao legislador pela Constituição na escolha dos vários modelos e instrumentos de intervenção económica do Estado, importa separar clara e inequivocamente as funções que implicam o exercício de poderes de autoridade pública das funções de natureza estritamente empresarial e nestas parece apontar a doutrina mais recente para uma preferência por formas de natureza privada.

Igualmente neste plano importa reanalisar o conjunto de mecanismos de controlo governamental, parlamentar e jurisdicional a que está subordinada a actuação do SEE, por forma a que também por esta via melhor se assegure a realização do interesse público que lhe está subjacente.

Todas estas considerações fundamentam e conformam os princípios orientadores que a seguir se propõem para o futuro do SEE, tanto na sua delimitação quantitativa e sectorial como na definição de uma nova abordagem institucional, com um novo modelo organizativo que favoreça a lógica de operação empresarial e assegure o controlo eficaz de um património público, tanto pela natureza que detém como pelos fins que deve visar prosseguir.

2. Orientações de natureza político-institucional

2.1. Os **critérios fundamentais** para a delimitação do Sector Empresarial do Estado (SEE) decorrem do modelo de economia social de mercado consagrado na Constituição, o que implica a convivência do intervencionismo público, para assegurar o objectivo constitucional de bem-estar, e do princípio da subsidiariedade da intervenção do Estado.

Por um lado, o Estado reservou para si o exercício de determinadas actividades económicas que vedou ao sector privado - **Lei de Delimitação de Sectores** (Lei n.º 88-A/97, de 25 de Julho). São, em geral, actividades que produzem bens e serviços com características de bens públicos, nomeadamente em matéria de indivisibilidade na produção e de não exclusão no consumo. Compete portanto ao Estado, por lei, assegurar essas actividades, criando directamente as estruturas empresariais necessárias ao seu funcionamento e desenvolvimento ou outorgando-as por concessão.

Por outro lado, poderá haver actividades económicas não reservadas legalmente para o sector público, nas quais o Estado poderá querer envolver-se directamente quando, sendo actividades consideradas essenciais do ponto de vista do **bem estar**, as mesmas não sejam asseguradas de forma eficiente através do normal funcionamento do mercado. São, essencialmente, casos de provisão de bens semi-públicos que, sendo divisíveis e consumidos de forma individual, apresentam características de não exclusão no consumo, sob forma de benefícios externos consideráveis que podem justificar que o Estado suporte parte importante dos custos, quer de exploração, quer de investimento.

2.2. Para além dos critérios da reserva legal e da provisão de bens semi-públicos, **outros critérios** poderão intervir na delimitação do SEE.

Em primeiro lugar, o princípio da **reserva de propriedade nacional**. No contexto de uma muito rápida internacionalização da economia portuguesa, e em especial considerando a desregulamentação de mercados e a abolição de barreiras aos movimentos de capitais decorrentes da criação do mercado financeiro único europeu, o Estado poderá ser o único garante da presença nacional na propriedade de actividades económicas fundamentais que estejam abertas ao sector privado.

Em segundo lugar, o Estado pode querer manter participações em actividades económicas rentáveis por **razões patrimoniais**, assumindo-se como um investidor financeiro e assegurando para o Orçamento do Estado receitas complementares das de origem fiscal.

Finalmente, pode o Estado ter que manter, na sua esfera patrimonial, ao menos temporariamente, determinados activos por **falta de resposta adequada do mercado à oferta de privatização** ou porque pretende introduzir-lhes melhorias e adaptações que permitam uma melhor colocação no mercado.

Em qualquer das circunstâncias, o **interesse público** deverá ser sempre o fundamento, o critério e o limite da intervenção do Estado na economia.

2.3. Também por este motivo, há argumentos que, sendo por vezes invocados como razões para a presença directa do Estado em actividades económicas, se afiguram, por si só, **injustificáveis** no actual quadro político-constitucional português e europeu.

As funções de **regulação de mercados**, com vista à melhoria do seu funcionamento e da sua transparência, não são asseguradas de forma eficaz e eficiente através da presença de empresas do sector público, as quais tendem, em geral, a distorcer a concorrência e a reduzir ou influenciar as competências normativa, inspectiva e sancionadora, próprias do Estado. As relações que normalmente se estabelecem entre o Estado e as suas empresas, denominadas por “relações de agência”, são muitas vezes contrárias ao bom e normal funcionamento dos mercados.

A **realização de políticas sectoriais** (ou *industry shaper*) também não deve ser argumento suficiente para a presença directa do Estado. Para além das já citadas funções normativa, inspectiva e sancionadora, que exerce através da Administração Pública, o Estado dispõe de outros instrumentos e incentivos, tais como a fiscalidade, quer sob a forma de impostos, quer de benefícios fiscais, ou os apoios à formação profissional.

A contribuição para a inovação e para o reforço da **competitividade da economia nacional** e do tecido empresarial português também não podem ser argumento para a presença directa do Estado nas actividades económicas a não ser a título transitório, já que, como atrás se referiu, estas tendem a distorcer a concorrência e, conseqüentemente, a reduzir a eficiência do conjunto. O objectivo deve, preferentemente, ser prosseguido através do bom funcionamento dos serviços da Administração Pública e da Justiça e mediante apoios disponibilizados a montante das

próprias empresas - formação profissional, desenvolvimento das acessibilidades físicas e de comunicação, programas de incentivos com finalidades específicas, etc. - que elevem os seus níveis de produtividade e aumentem, em geral, a sua eficiência económica.

Estes últimos comentários aplicam-se também, em parte, ao argumento do apoio à **internacionalização das empresas portuguesas**. Efectivamente, neste domínio o Estado deve compensar, com incentivos adequados, a eventual falta de dinamismo do sector privado, em vez de procurar substituí-lo. Também aqui, os apoios públicos devem ser acessíveis, em igualdade de condições, a todas as empresas e a todos os potenciais investidores, verificado o mérito dos projectos.

2.4. As presenças directas do Estado nas actividades económicas podem assumir formas especiais - empresas públicas - ou comuns - sociedades de capitais exclusiva ou maioritariamente públicos. A opção entre os dois modelos e, no caso das sociedades de economia mista, o grau de participação no capital social, dependerão das razões concretas que determinam a presença do Estado. Apesar da implícita preferência constitucional por formas jurídico-privadas de organização da intervenção empresarial do Estado, a forma de empresa pública será admissível em situações de presença permanente na produção de bens públicos ou semi-públicos em regime de monopólio. Pelo contrário, a presença em actividades operando em regime de mercado ou a presença temporária em empresas a privatizar deverá organizar-se sempre sob forma privada.

Neste sentido, a figura da empresa pública poderá revelar-se desajustada do modelo comum de organização do SEE, reservando-se para casos específicos, sem embargo de se poder configurar regras especiais para as sociedades de capitais exclusivamente públicos.

2.5. A redução da presença directa do Estado na economia, através da privatização das empresas do SEE, deverá ter como contrapartida um reforço da função regulamentadora e fiscalizadora, exercida através de entidades independentes, ou com razoável grau de autonomia, prestigiadas e dotadas com meios e formas de intervenção adequados à natureza de cada sector e de cada mercado.

Assim, em actividades que se desenvolvam em concorrência, as entidades de supervisão deverão exercer as suas funções por forma a defendê-la, estabelecendo regras de harmonização das

condições respectivas e prevenindo práticas de concorrência destrutiva, de abuso de posições dominantes ou de formas de cartelização. Nas actividades que se desenvolvam em monopólio, deverão principalmente ser defendidos os interesses dos consumidores e a preservação do valor dos activos, devendo a entidade de supervisão controlar a formação dos preços por forma tanto a evitar a existência de sobre-lucros injustificados como a permitir a adequada reintegração do imobilizado, designadamente nos casos de concessão em que se poderá justificar a manutenção, a médio ou mesmo longo prazo, de participações qualificadas por parte do Estado, para remediar insuficiências e imperfeições dos mecanismos e instituições de regulação económica.

O reforço da função regulamentadora e fiscalizadora do Estado poderá também, e utilmente, ser complementado através da publicitação de códigos de conduta, assumidos pelas empresas ou por associações que as representem.

3. Orientações sobre o exercício da função accionista

3.1. Em qualquer empresa organizada sob a forma de sociedade, são as seguintes as funções essenciais dos accionistas:

- **estabelecimento de orientações estratégicas**, incluindo a missão da empresa, os objectivos fundamentais de médio e longo prazo e as decisões de grandes investimentos ou desinvestimentos;
- **fornecimento dos capitais** próprios necessários ao exercício da actividade da empresa e ao seu desenvolvimento sustentado;
- **escolha e nomeação dos responsáveis** pela gestão, **avaliação do desempenho e fixação das remunerações** respectivas;
- **aprovação de contas e da distribuição de resultados**.

O Estado deverá exercer todas estas funções nas empresas que detém; deverá, no entanto, distingui-las quer de outras funções do Estado junto das empresas, nomeadamente as funções normativa e fiscalizadora e as funções de custódia e acompanhamento que competem à Administração Pública, quer das funções de gestão que competem aos órgãos de gerência ou de administração.

O Estado deve exercer a função accionista junto das muitas empresas em cujos capitais participa, e em particular das que controla total ou maioritariamente, de forma adequada aos princípios acima enunciados. Assim, e sem prejuízo de reservar para o Governo as decisões do estrito âmbito político - que consistem sobretudo nas opções de manutenção de empresas no SEE ou da sua privatização - o Estado deve atribuir a função accionista, preferencialmente, a **estruturas autónomas** que privilegiem a lógica empresarial e assentem, na medida do possível, em critérios de coerência económica e financeira, devendo dotá-las dos meios financeiros necessários e de meios técnicos adequados, sem prejuízo do princípio da responsabilidade limitada, habitual nas formas empresariais privadas.

As referidas estruturas autónomas poderão assumir a forma de **sociedades holding** (SGPS) directamente detidas pelo Estado que, para além da gestão das participações sociais que lhes estiverem afectas e envolvendo em toda a sua extensão as funções de accionista acima

mencionadas, poderão também assegurar a prestação de serviços às empresas suas participadas e a centralização de funções estratégicas, em domínios em que possam existir economias de escala ou outro tipo de sinergias.

Estas sociedades deverão ter um estatuto jurídico específico adaptado à circunstância de se tratar de sociedades de capitais exclusivamente públicos que asseguram o interface entre a responsabilidade pela condução política dos interesses do Estado e a responsabilidade por uma gestão puramente empresarial das sociedades participadas.

A articulação com **políticas específicas de sectores** que produzem bens públicos e semi-públicos e nos sectores considerados estratégicos para o desenvolvimento económico do País, quando necessária, deverá intervir apenas ao nível das **holding** e designadamente na escolha dos administradores destas, que deverão ser profissionais conhecedores da realidade dos sectores respectivos, e no estabelecimento das orientações estratégicas para as empresas. É a este nível que, mais eficazmente, poderá o Estado exercer a “dupla tutela”, sendo as administrações concertadas entre o Ministério das Finanças e os ministérios sectoriais e sendo o presidente da **holding**, escolhido pelo Conselho de Ministros sob proposta do Primeiro Ministro, o garante da necessária consensualização.

Nas empresas que, pelas especificidades, suas ou do respectivo sector, não possam ou não devam ser integradas em **holding**, a função accionista deverá ser exercida através Ministério das Finanças e, se houver necessidade de articulação com políticas sectoriais, aplicar-se-ão os princípios referidos anteriormente.

À gestão das empresas deve ser assegurada a maior autonomia, devendo os gestores poder exercer os seus mandatos em condições de **independência profissional**, com as atribuições, os poderes e as responsabilidades típicas dos administradores das sociedades comerciais, nomeadamente em matéria de gestão corrente das empresas, num **quadro de objectivos claramente definidos**, prestando contas, em condições normais, nos momentos previstos na lei.

A eficácia deste modelo poderá ser apoiada, entre outras medidas, pela definição de regras de contratação dos gestores, numa base de referenciais do mercado e que incluam esquemas de remuneração, incorporando **incentivos** adequados, nomeadamente associados ao cumprimento de objectivos e metas previamente acordadas com os accionistas.

3.2. A organização institucional do SEE deverá garantir também uma adequada **separação** do exercício da função accionista sobre as empresas, relativamente às actividades de **auditoria, inspecção e fiscalização de contas**, atribuídas à Inspeção-Geral de Finanças e ao Tribunal de Contas, no âmbito do controlo financeiro interno e externo, respectivamente, e às actividades inerentes à **custódia e à centralização de informação** a cargo da Direcção-Geral do Tesouro.

Neste contexto, caberá ainda à DGT o **estudo, preparação e acompanhamento** das matérias e decisões relacionadas com a defesa do interesse patrimonial do Estado e o exercício das demais competências do Ministério das Finanças em relação ao SEE.

3.3. No exercício da função accionista sobre sociedades total ou maioritariamente participadas, o Estado deverá, por princípio, actuar por forma a assegurar o desenvolvimento sustentado e a **sobrevivência a longo prazo das empresas**, o que significa, de um modo geral, não sacrificar os interesses das empresas a outros que lhes sejam alheios, nomeadamente de política geral ou sectorial ou meramente conjunturais.

A **autonomia económica e financeira** das empresas é uma condição necessária à respectiva sobrevivência. A estrutura financeira de cada empresa, nomeadamente em matéria de capitais permanentes, deve ser adequada à composição dos seus activos e a sua exploração, no médio prazo, deve ser equilibrada. Nesta condições, as empresas deverão remunerar de forma adequada os capitais próprios nelas investidos.

Importa, por isso, que as empresas em desequilíbrio sejam, entretanto, dotadas dos meios financeiros adequados à reestruturação dos seus capitais, tornando-os compatíveis com os meios libertos normais das respectivas actividades operacionais e com as necessidades de investimento.

4. Orientações sobre a estruturação do Sector Empresarial do Estado

4.1. No presente capítulo apresentou-se já: no ponto 1.1. - a lista das principais empresas do SEE que restarão após a conclusão do programa de privatizações em curso; no ponto 2. - os critérios fundamentais para a delimitação do SEE, decorrentes do modelo de economia social de mercado consagrado na Constituição e do contexto de livre concorrência no espaço comunitário; no ponto 3. - os princípios quanto ao exercício autónomo das funções de accionista. Definidos os princípios conceptuais do modelo preconizado, enunciam-se agora linhas de referência sobre a realidade do SEE a ter em conta na definição de soluções concretas de estruturação, de acordo com esses princípios.

Com efeito, a adopção dos critérios de delimitação do SEE já apresentados neste capítulo justifica uma análise das características de cada uma das grandes empresas, donde poderá surgir a oportunidade de novas privatizações e de reestruturação e reorganização a nível de empresas ou de sectores. A aplicação do modelo de relacionamento do Estado com as suas empresas, orientado, quanto possível, pelos princípios definidos, há-de partir de uma reflexão sobre a missão e o enquadramento de cada empresa e acabar por conduzir a novos arranjos das participações de capital - envolvendo, nomeadamente a criação de algumas *holdings* e o direccionamento da vocação de algumas já existentes - e à deslocação das funções reguladoras para entidades autónomas de direito público.

A par das grandes empresas, existe um elevado número de outras, na ordem das muitas centenas, em que o Estado participa, directa ou indirectamente, com as quais pouco ou nada se relaciona e que contribuem fortemente para uma dimensão excessiva do SEE, situação que impõe a orientação no sentido da sua alienação.

Assim, as participações maioritárias ou minoritárias noutras empresas que não as referidas em 1.1. como principais empresas do SEE, bem como as aí referidas que não se enquadrem nas orientações definidas em 1., detidas directamente pela Direcção-Geral do Tesouro ou por Fundos ou Serviços Autónomos da Administração Central, deverão ser alienadas no mercado. Por seu turno, as empresas que se mantêm no SEE deverão igualmente proceder à alienação de participações que não se justifiquem numa lógica de grupo.

O SEE actual, além de ter ainda grande dimensão, é um conjunto complexo, reunindo empresas com (i) missões muito distintas (provisão de bens e públicos e semi-públicos, fornecimento de

bens e serviços em mercados concorrenciais, administração de incentivos), (ii) funções diferentes (operadoras e reguladoras) e (iii) formas jurídicas diferentes (de direito público e de direito privado).

Assim, as alterações no SEE terão de ter em conta a diversidade que o caracteriza, baseando-se em soluções flexíveis que se adaptem às características das empresas e à evolução das circunstâncias em que actuam, com respeito pelo interesse público e por critérios de racionalidade económico-financeira.

4.2. No conjunto de empresas do SEE cuja missão seja a **provisão de bens públicos e semi-públicos** encontram-se as que exercem as actividades abrangidas pela Lei de delimitação de sectores e outras actividades que, sendo essenciais ao bem estar, não sejam asseguradas eficientemente pelo funcionamento do mercado.

A provisão de bens públicos e semi-públicos envolve, nomeadamente, a exploração de actividades no domínio dos monopólios naturais e outras sujeitas a forte componente social e a criação e administração de infraestruturas públicas.

Trata-se, em geral de bens e serviços que o Estado deve assegurar para satisfação das necessidades das populações ou que devam ser postos à sua disposição com preços e características que tornam inviável a rendibilidade autónoma da sua exploração.

Vistas as características desses bens e serviços, torna-se necessária a existência de regras muito precisas quanto ao exercício de actividades de provisão de bens públicos e semi-públicos por entidades empresariais. A regulação destas actividades passa pela actuação de organismos públicos para tal vocacionados e pela celebração de contratos de concessão entre o Estado e as empresas que a elas se dediquem.

O regime da concessão constitui um meio privilegiado de estabelecer, de forma precisa, o complexo de direitos e obrigações subjacentes às relações entre o Estado e as empresas no quadro da provisão de bens públicos e semi-públicos. Quando o Estado detenha posição no capital dessas empresas, o contrato de concessão permite a necessária separação entre as suas actuações - na qualidade de accionista e na de regulador da actividade - a qual, frequentemente, se tem verificado difícil na situação actual.

O acompanhamento e a fiscalização do cumprimento das obrigações estabelecidas nos contratos de concessão deverão ser regularmente assegurados, na vertente financeira, respectivamente pela Direcção-Geral do Tesouro e pela Inspeção-Geral de Finanças e, na perspectiva sectorial, pelos serviços competentes.

Os contratos de concessão assistiram ao seu declínio com o processo de nacionalizações após 1974, quando o Estado passou a controlar a generalidade das empresas concessionárias com fundamento nas relações de propriedade, secundarizando as relações contratuais. A privatização das empresas do Estado e os princípios gerais da concorrência tornam necessária a reactivação dos mecanismos de regulação, nomeadamente a contratualização com as empresas cujas actividades se enquadrem no âmbito da provisão de bens públicos e semi-públicos. O regime de concessão é mesmo condição de acesso da iniciativa privada a algumas actividades, nos termos da Lei de delimitação de sectores.

Todas estas circunstâncias aconselham a que se proceda a uma análise das normas enformadoras do regime de concessão ponderando, à luz da experiência mais recente, a eventual necessidade de uma actualização gradual daquelas que se revelem desadequadas.

4.2.1. As actividades económicas no domínio da **exploração de monopólios naturais** estão muito ligadas à exploração de recursos naturais e à prestação de serviços essenciais à qualidade de vida das populações, recebendo significativa tutela legal e governamental.

É esse o caso em particular das indústrias ambientais de captação, tratamento e distribuição de água para consumo público, de recolha e tratamento e rejeição de efluentes, e de recolha, tratamento e valorização de resíduos sólidos urbanos. Nos termos da Lei de delimitação de sectores (Lei n.º 88-A/97, de 25 de Julho), estas actividades económicas são vedadas a empresas privadas e a outras entidades da mesma natureza, salvo quando concessionadas. E, no caso de sistemas multimunicipais concessionados no âmbito das mesmas actividades, a respectiva concessão é outorgada pelo Estado, só podendo ser atribuída a empresas cujo capital social seja maioritariamente subscrito por entidades do sector público, nomeadamente autarquias locais. Assim, a actual formulação empresarial das indústrias ambientais envolve o Estado, as autarquias locais e as empresas concessionárias responsáveis pela sua gestão e exploração, ao nível multimunicipal e municipal.

A generalidade das actividades que configuram monopólios naturais no ramo das indústrias ambientais está em fase de estruturação, constituindo um sector que exige grandes investimentos, a merecer ainda boas oportunidades de apoio de fundos comunitários e que justifica o desenho de políticas sectoriais que compatibilizem o interesse público das actividades com a necessidade de encontrar condições atractivas para a aproximação de capitais privados potenciadores do esforço financeiro público. A dispersão geográfica das actividades e a multiplicidade de intervenientes torna necessário que as empresas de capitais públicos sejam estruturadas de modo a constituírem um polo de fomento de unidade e racionalidade no desenvolvimento do sistema.

Em regra, as empresas com a totalidade do capital do Estado nos vários ramos dos monopólios naturais, deverão revestir forma jurídica privada, admitindo-se, excepcionalmente, a forma pública quando se trate de empresas que, predominantemente, tenham a seu cargo a criação e administração de infraestruturas do domínio público.

A natureza e a situação actual em cada ramo das actividades de monopólio natural, a necessidade de orientação integrada do seu desenvolvimento e de obtenção de fundos públicos, nacionais e comunitários, para os investimentos, justificam a unidade sectorial, com um forte envolvimento do Ministério respectivo e a articulação das políticas sectoriais com o exercício das funções de accionista nas empresas concessionárias.

4.2.2. Em determinadas actividades no campo da provisão de bens públicos e semi-públicos, e em geral nas que envolvam a **prestação de serviços de componente social** significativa, razões de ordem social tendem a impor, às empresas, obrigações, chamadas de serviço público, que se podem traduzir quer na obrigação de explorar actividades não rentáveis, quer na fixação de preços de venda abaixo do custo de produção dos bens e serviços.

A imposição de obrigações deste tipo requer sempre que o Estado forneça atempadamente as adequadas compensações financeiras, quer sob a forma de subsídios à exploração, também chamados de indemnizações compensatórias, quer de financiamentos a fundo perdido ao investimento, sob pena de deterioração das estruturas financeiras das empresas e dos seus activos fixos e consequente inviabilização a médio prazo.

Quando sejam impostas obrigações de serviço público, as respectivas compensações devem ser determinadas por critérios que fomentem a eficiência do processo produtivo da empresa por forma a assegurar que a produção se realiza sem sobre-custos que não traduzem valor

acrescentado, mas que podem facilmente surgir em situações em que não existam referenciais de mercado evidentes. Razão que igualmente justifica a exigência da acrescida transparência nos documentos de prestação de contas, assegurando a relevação adequada dos custos inerentes ou dos proveitos cessantes decorrentes das imposições de serviço público.

A imposição de obrigações de serviço público, a atribuição das respectivas compensações financeiras e a definição de critérios de eficiência bem como, de um modo geral, o estabelecimento de objectivos para as empresas e de condições para os atingir, deverão estar definidas com precisão em instrumentos contratuais, entre o Estado e as empresas, por forma a clarificar permanentemente a responsabilidade que a cada um cabe na prossecução dos objectivos de interesse público a que tal contratualização respeita.

Nas actividades de prestação de serviços de componente social, se a exploração não tiver de ser assegurada por empresa de infraestruturização de capitais públicos, e consolidados que estejam os mecanismos de regulação aplicáveis, deverá encarar-se a possibilidade de privatização, fomentando a autonomia e eficácia empresarial e as condições de concorrência.

Não parece de utilizar a forma jurídica pública para as empresas que continuem detidas exclusivamente pelo Estado como exploradoras de serviços de componente social, tanto mais que, em alguns casos, elas podem coexistir com empresas de capitais privados.

Nomeadamente enquanto não se desenvolverem os mecanismos de regulação, poderá ser necessário articular o exercício das funções de accionista com as políticas sectoriais, relativamente às empresas exploradoras de serviços de componente social.

4.2.3. A **criação e administração de infraestruturas públicas**, uma missão tradicionalmente cumprida por organismos públicos ou por empresas com capitais totalmente públicos, tem vindo, em alguns casos, e com base em concessões, a passar para a responsabilidade de capitais privados, seja pela via da privatização seja através de soluções de *project finance*. Isto acontece, e é recomendável, quando seja possível valorizar a exploração dessas infraestruturas pela prática de preços de utilização que assegurem níveis adequados de rendibilidade dos capitais investidos pela iniciativa privada.

Quando a confluência de capitais privados não seja possível ou desejável, a criação e a administração das infraestruturas continuarão na dependência de capitais públicos. A preferência

por empresa de capitais públicos em relação a instituto público deverá depender da intensidade de relações empresariais envolvidas, designadamente face à necessidade de grandes investimentos e à existência de entidades empresariais envolvidas na exploração.

Se bem que se prefira, em geral, as formas jurídicas privadas para o SEE, vistas as circunstâncias admite-se, excepcionalmente, a adopção da forma pública nas empresas com missão infraestruturadora.

Sempre que a infraestrutura seja explorada por outras entidades económicas, as relações entre a entidade administradora e as entidades exploradoras devem ser fixadas claramente por via contratual.

A criação de infraestruturas públicas requer grande intervenção sectorial na definição, aprovação, coordenação e fiscalização dos projectos. Quando executada por empresas de capitais públicos acresce ainda a preocupação de assegurar um equilíbrio nas origens de fundos das empresas, evitando o endividamento não sustentável e a não utilização de fundos de accionista (capital social) onde caibam fundos destinados a investimento público (reservas de investimento).

Os objectivos e enquadramentos sectoriais dos projectos, as suas fortes implicações nas finanças públicas e a necessidade de salvaguardar a estrutura financeira empresarial justificam a articulação das opções sectoriais com o exercício das funções de accionista nas empresas com capitais públicos do domínio das infraestruturas públicas.

4.3. Apesar das privatizações já realizadas, existem ainda muitas empresas directa ou indirectamente participadas pelo Estado cuja missão é o **fornecimento de bens e serviços em mercados concorrenciais**.

As participações em empresas com aquela missão deverão ser detidas a título transitório, a não ser que a sua manutenção no SEE resulte de opções políticas com fundamento na fruição de rendimento, na reserva de propriedade nacional ou no exercício de direitos especiais (*golden shares*).

Entre os casos que podem justificar ainda algum tempo de permanência da participação, encontram-se a falta de procura para alienação em condições adequadas e a necessidade de

reestruturação antes da privatização, ao nível da empresa e, eventualmente, dos mecanismos de regulação das condições concorrenciais.

Sejam para manter ou para alienar, as participações, maioritárias ou já minoritárias, em empresas de actividades concorrenciais deverão ser concentradas em *holding* não sujeita a articulação com políticas sectoriais, salvo quanto a empresas sujeitas a reestruturação de âmbito sectorial.

4.4. Nos últimos anos o Estado tem constituído fundos e sociedades para **administração de incentivos** à reestruturação, modernização e internacionalização do tecido empresarial através da tomada de participações de capital. Em alguns casos o mecanismo desenvolve-se com apoio de fundos comunitários.

São vários os fundos e as sociedades já existentes a prosseguir fins muito próximos, importando, enquanto existirem estes mecanismos de intervenção, concentrar e racionalizar o conjunto existente, subordinando-o a uma *holding*, onde se assegure a articulação entre o exercício das funções de accionista e as políticas económicas.

4.5. Registe-se, a finalizar, que o Sector Empresarial do Estado não tem, nem nunca terá, certamente, uma composição fixa, pois será sempre possível a criação de novas empresas do Estado - dentro dos critérios de delimitação referidos no parágrafo 1. - tal como a privatização ou simples alienação de empresas existentes.

A evolução da economia portuguesa no quadro do mercado interno e do mercado financeiro único europeus, a evolução da própria UEM e o alargamento da UE, tal como uma perspectiva mais distanciada do processo de privatizações, a experiência de gestão de um SEE mais reduzido e o prestígio e eficácia alcançados pelas novas agências reguladoras dos sectores que operam em monopólio ou quase monopólio, tudo conduzirá a soluções também necessariamente evolutivas da configuração futura do SEE.

Na configuração do Sector Empresarial do Estado deverá ter-se em conta, permanentemente, a necessidade de adoptar, para cada caso concreto, a solução institucional mais adequada para atingir os objectivos pretendidos - seja ela a de instituto público, de empresa pública ou de sociedade de capitais públicos - aplicando-a nos novos casos e ponderando a reconversão de casos existentes que eventualmente o justifiquem.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 32/96, de 2 de Abril**Presidência do Conselho de Ministros****Resolução do Conselho de Ministros n.º 32/96:**

Cria um grupo de trabalho interministerial para a análise e avaliação, bem como das perspectivas de evolução, da situação do sector empresarial do Estado no domínio financeiro, patrimonial, jurídico e político ...

692

DIÁRIO DA REPÚBLICA – I SÉRIE-B N.º 79 – 2-4-1996

PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS**Resolução do Conselho de Ministros n.º 32/96**

A problemática situação financeira das empresas públicas aconselha a que desde já se proceda à análise e avaliação da situação do sector empresarial do Estado. Para este condicionalismo contribui, sem dúvida, a descoordenação e inadaptação do actual quadro legislativo que regula o sector e, por vezes, a falta de uma adequada estratégia global, pois um enquadramento inadequado dificulta a recuperação e o desenvolvimento deste conjunto empresarial que se deseja real e efectivo.

Os objectivos de convergência europeia, no âmbito do mercado único, obrigam a repensar a lógica do sector empresarial do Estado na tentativa de alcançar vantagens competitivas num mercado cada vez mais global e liberalizado, logo de concorrência acrescida.

O programa de privatizações obriga igualmente, pela sua adopção, a uma diferente perspectiva de actuação ao nível do sector empresarial do Estado, pois condiciona a política a seguir relativamente ao sector empresarial remanescente.

Assim:

Nos termos das alíneas d) e g) do artigo 202.º da Constituição, o Conselho de Ministros resolveu:

1 – Criar um grupo de trabalho interministerial para a análise e avaliação da situação do sector empresarial do Estado e das perspectivas de evolução, nos seguintes domínios:

- a) Situação financeira e patrimonial;
- b) Enquadramento jurídico;
- c) Enquadramento no Programa do Governo;
- d) Evolução futura.

2 – O grupo de trabalho será composto por dois representantes do Ministério das Finanças, sendo um o presidente, a designar pelo Ministro das Finanças, e o outro, como vice-presidente, o director do Gabinete para a Análise e Financiamento do Estado e das Empresas Públicas, e um representante designado pelo Ministro da Presidência de cada um dos seguintes ministérios: Ministério da Defesa Nacional, Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, Ministério da Economia, Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, Ministério para a Qualificação e o Emprego e o Ministério do Ambiente.

3 – O grupo de trabalho analisará a situação actual das empresas públicas na economia e suas perspectivas de evolução, devendo elaborar um Livro Branco do Sector Empresarial do Estado, contendo um conjunto de medidas que incluam, nomeadamente, projectos de alteração das estruturas económico-financeiras, bem como a eventual revisão da legislação referente ao sector empresarial do Estado.

4 – O secretariado será assegurado pelo Ministério das Finanças, podendo o grupo de trabalho obter a colaboração necessária de técnicos das empresas consideradas ou da Administração Pública.

5 – O mandato do grupo de trabalho será de seis meses, prorrogável por despacho do Ministro das Finanças.

6 – O grupo de trabalho funcionará na dependência operativa do Gabinete do Ministro das Finanças, que sustentará os encargos; da criação e das actividades a desenvolver.

Presidência do Conselho de Ministros, 12 de Março de 1996. – O Primeiro-Ministro, *António Manuel de Oliveira Guterres*.
