

DESPACHO N.º 324/2023-SET

O ano de 2023 está a ser, para a generalidade das empresas públicas do Setor Empresarial do Estado (SEE), um ano de consolidação do regresso à normalidade da sua atividade, depois de três anos de desafios inesperados e de instabilidade económica.

Em 2019, e pela primeira vez em muitos anos, o SEE conseguiu gerar um resultado líquido positivo, em dados não consolidados. Espera-se que este cenário seja recuperado no triénio, e que em 2025 o SEE esteja de novo a gerar um benefício líquido para a sociedade, não sendo de excluir, numa conjuntura favorável, que tal possa suceder já em 2024.

Em alinhamento com as perspetivas de crescimento esperado da economia portuguesa, devido à menor exposição do país aos impactos mais severos decorrentes da crise geopolítica internacional atual e do alívio progressivo da pressão inflacionista, bem como com as boas perspetivas para as exportações de bens e serviços, a atividade das empresas do Setor Empresarial do Estado tem de ser projetada com vista a contribuir para a solidez das finanças públicas.

Pode assim perspetivar-se uma evolução positiva da atividade das empresas públicas do SEE, e que justifica, num contexto mais favorável, uma maior liberdade na execução das estratégias empresariais aprovadas, isto é, uma maior autonomia – organizacional, financeira e de gestão dos recursos humanos – dentro do quadro aplicável às empresas integradas no Setor Empresarial do Estado (Regime Jurídico do Setor Público Empresarial – RJSPE; Orçamento do Estado e respetivo decreto-lei de execução orçamental) e no âmbito do Planos de Atividades e Orçamentos (PAO), incluindo o Plano de Investimentos.

Importa relembrar que, no âmbito do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), a República Portuguesa assumiu junto da Comissão Europeia, o compromisso de implementar um modelo de monitorização e de controlo financeiro e de gestão das Empresas Públicas, visando precisamente, melhorar a resiliência e sustentabilidade das empresas públicas e incentivar a boa gestão financeira. Para esse efeito, através da adoção das melhores práticas de governação, devem ser reforçadas e encorajadas diversas práticas de gestão baseadas no desempenho, fazendo o melhor uso possível dos instrumentos de planeamento e gestão previstos na legislação atual, nomeadamente dos PAO.

Pretende-se, assim, estimular um planeamento adequado, promovendo a aderência com os orçamentos apresentados e aprovados para cada empresa. Um planeamento mais eficaz permitirá, certamente, criar um clima propício a que os gestores das empresas públicas potenciem esta recuperação de uma trajetória de crescente contributo do SEE para a solidez das finanças públicas, e é nele que deve ser projetada a atividade das empresas do Estado.

Maior autonomia significa também maior responsabilidade dos gestores públicos e do órgão de fiscalização de cada empresa pública, acompanhamento e avaliação mais rigorosos, e é aqui que se deverá concentrar a atividade das tutelas – financeira e setorial – e das entidades do Estado vocacionadas ou com competência para este fim, desde os acionistas aos serviços com funções inspetivas ou de monitorização e controlo, também na recompensa daqueles que se distinguirem pela qualidade da sua gestão.

Nesta senda, em anexo ao presente despacho são aprovados os princípios gerais que devem ser adotados em 2024 para a elaboração dos PAO, esperando que seja um ano de viragem, gerador de melhor qualidade e com maior eficiência.

O Secretário de Estado do Tesouro,

(Pedro Sousa Rodrigues)

ANEXO

Instruções para a Elaboração dos Planos de Atividade e Orçamento para 2024-2026, incluindo o Plano de Investimentos, das empresas públicas não financeiras, reclassificadas e não reclassificadas, do Setor Empresarial do Estado (SEE)

Na elaboração do seu Plano de Atividades e Orçamento para 2024-2026 (PAO), cada empresa do SEE deverá adotar a estrutura seguinte, sendo que os elementos abaixo indicados correspondem à informação mínima a disponibilizar. Poderão ser apresentados outros elementos adicionais, nas secções indicadas, desde que relevantes para os *stakeholders* da empresa.

I. Introdução

A caracterização da empresa, a sua missão e visão, o modelo de negócio, incluindo recursos humanos, bem como outra informação, designadamente financeira, e sempre que adequado situando-a por referência ao setor em que atua.

II. A estratégia de médio prazo (três anos)

Nesta secção deverá ser especificada a estratégia da empresa, o seu contributo para o desenvolvimento económico e social e para a competitividade e sustentabilidade das finanças públicas e da economia nacional.

Deverá incluir os objetivos estratégicos e setoriais (com os correspondentes indicadores operacionais que melhor permitam caracterizá-los e avaliar do seu impacto económico e social), para cada ano do triénio. Estes objetivos devem ser especificados, para cada ano do triénio e categoria (estratégicos/financeiros e setoriais), no formato (*indicador, meta*) onde *indicador* é a especificação do objetivo, v.g. como uma fórmula ou condição; *meta* é a quantificação relativa ao ano, isto é, o valor do indicador que implica o cumprimento da meta.

III. Plano de atividades e indicadores de desempenho

Nesta secção devem ser descritas as atividades que dão corpo à estratégia apresentada na secção anterior, e que permitem atingir os objetivos aí estabelecidos.

Uma breve descrição dos principais produtos/serviços que se pretendem disponibilizar/prestar, ligando-os aos objetivos a alcançar, e dos meios/recursos e bens intermédios a serem utilizados.

IV. Plano de Investimentos

Deve ser igualmente apresentado o plano de investimentos, com a indicação das respetivas fontes de financiamento (vide abaixo), acompanhado das demonstrações financeiras resultantes, para cada um dos três anos, com as necessárias notas explicativas.

V. Recursos Humanos

Deve incluir um plano plurianual de entradas e saídas de trabalhadores, devidamente fundamentado. Devem ser claramente separados os recrutamentos efetuados para substituição de saídas de trabalhadores (desagregando as saídas ocorridas em 2022 e as estimadas ocorrer em 2023, 2024 e 2025), bem como os recrutamentos que implicam um aumento líquido do número de trabalhadores.

Deverá ainda ser preenchido o quadro “Mapa RH”, constante da folha de Excel anexa.

VI. Informação Financeira

Deve ser apresentado um planeamento financeiro a três anos, com a indicação clara das fontes de financiamento da atividade da empresa, operacional e de investimentos, e do serviço da dívida quando exista. As ações ou atividades que sejam objeto de financiamento ainda não concretizado no momento de elaboração da proposta de PAO (v.g., objeto de candidatura a fundos comunitários ainda não aprovada) devem ser claramente identificadas, uma vez que a sua execução está condicionada à concretização desse financiamento.

Os quadros constantes do ficheiro Excel, apenso ao presente despacho, depois de todos devidamente preenchidos, devem ser todos copiados e colados neste capítulo (devendo o ficheiro Excel, preenchido, ser igualmente carregado no SISEE/SIRIREF, a acompanhar a proposta de PAO).

VII. Contrato Programa/Contrato de Serviço Público/Contrato de Concessão de Serviço Público (aplicável apenas às empresas a que for confiada a prestação de serviço público ou serviço de interesse geral devidamente contratualizados)

As empresas públicas do SEE que beneficiem de contratos de serviço público, contratos programa ou outros instrumentos de contratualização de serviço público ou serviço de interesse geral devem identificar, em secção própria ou integrados nas secções II e III atrás, as componentes da sua atividade que respeitam ao cumprimento das obrigações assumidas nos termos desses contratos, com os indicadores e metas anuais e plurianuais que correspondem à sua execução e a que estão obrigados, por forma a ser demonstrado que o PAO é plenamente compatível com o serviço público ou de interesse geral contratualizado a ser prestado e satisfaz as obrigações de serviço definidas neste contrato.

Em particular, nos termos da alínea a) do n.º 4 do artigo 67.º do Decreto-Lei n.º 52/2022, de 4 de agosto, e sem prejuízo do acima referido, os estabelecimentos de saúde E.P.E., integrados no Serviço Nacional de Saúde (SNS), devem apresentar os PAO em conformidade com o contrato-programa celebrado, explicitando neste capítulo essa conformidade.

VIII. Quadro síntese de autorizações requeridas

Nesta secção deve ser apresentada uma síntese das autorizações necessárias¹.

Apenas serão objeto de análise e decisão os atos identificados no quadro abaixo. Não sendo objeto de identificação, consideram-se automaticamente não autorizados. Se a empresa já dispuser de algum despacho do membro do Governo deve identificá-lo.

Autorizações Necessárias	Fundamentação	Normativo Aplicável	Página do PAO correspondente
(...)			

unidade: €

IX. Outros

Devem ser apresentados quaisquer elementos adicionais que a empresa considere necessários.

¹ Incluindo eventuais pedidos de dispensa do cumprimento dos princípios enunciados nas presentes Instruções (e os correspondentes despachos dos membros do Governo, se os houver).

X. Anexos

Esta secção contém os anexos ao PAO, conforme descrito no ponto “9. Documentação Anexa”, bem como outros que a empresa considere necessários e relevantes.

Adicionalmente, e sempre que estiver em causa a divulgação de informação comercialmente sensível necessária para o cumprimento destas instruções e à cabal apreciação e aprovação do PAO, a empresa deverá informar do mesmo e colocar essa informação num anexo, sem número, que não será sujeito a divulgação.

ELABORAÇÃO DA PROPOSTA DE PAO

1. Pressupostos macroeconómicos de referência

Os Planos de Atividade e Orçamento devem ter em consideração o seguinte cenário macroeconómico:

PIB e componentes da Despesa em termos reais (%)	2022	2023	2024	2025	2026
PIB	6,7	1,8	2,0	2,0	1,9
Consumo Privado	5,8	0,6	1,3	1,4	1,5
Consumo Público	1,7	2,6	1,2	1,0	1,0
Investimento (FBCF)	3,0	3,4	5,3	4,0	3,1
Exportações de Bens e Serviços	16,7	4,3	4,0	4,3	4,1
Importações de Bens e Serviços	11,1	3,7	4,1	4,1	3,8
Evoluções dos Preços					
IPC	8,1	5,1	2,9	2,1	2,0

Fonte: GPEAR1

2. Orientações financeiras para o triénio 2024-2026

Na elaboração das propostas de PAO, todas as empresas públicas, para cada ano e ao longo do triénio 2024-2026, devem, sem prejuízo do cumprimento de todas as disposições legais:

- Prever um crescimento gradual do volume de negócios (vendas e prestações de serviços) e a maximização das receitas mercantis;
- Melhorar o resultado operacional, líquido de provisões, imparidades e correções de justo valor, neste último caso com a eventual exceção, se tal for recomendável, daquelas em que as correções de justo valor são inerentes à sua atividade, como no caso dos ativos biológicos, e refletir esta orientação nos objetivos, planeamento da atividade e planeamento financeiro;

- c) Melhorar o resultado líquido em execução da proposta de PAO, sempre que possível;
- d) Realizar apenas os novos investimentos (que não de substituição) que viabilizem um aumento do resultado operacional ou necessários à prestação de serviço público ou de serviço de interesse geral contratualizados, a demonstrar, por exemplo, por um valor atualizado líquido positivo. Qualquer investimento que não verifique esta condição deve ser referido como tal, acompanhado da devida fundamentação, carecendo de autorização expressa no ato de aprovação do PAO. Deve ser apresentado o *Return on Assets* (ROA, calculado como resultado operacional dividido pelo ativo total), que deve melhorar em cada ano;
- e) Otimizar a utilização dos recursos humanos, prevendo as ações de formação que permitam melhorar a produtividade, assegurando em cada ano que é melhorado o rácio do resultado operacional pelo número de trabalhadores, que constitui condição *sine qua non* para a autorização do aumento do número de trabalhadores ao serviço da empresa;
- f) Desenvolver planos financeiros que sustentem a atividade da empresa, incluindo os investimentos, com a apresentação das fontes de financiamento e a menção clara de que ações ou investimentos estão contingentes na concretização de financiamentos (v.g., de candidaturas aos fundos estruturais). O plano financeiro deve separar claramente o financiamento da atividade operacional do investimento e o endividamento da empresa deve, como orientação geral, diminuir em termos nominais. Deve ser apresentado o *Return on Equity* (ROE, calculado como resultado líquido do exercício dividido pelo capital próprio), que deve melhorar em cada ano (no caso de a *equity* ser negativa, deverá ser demonstrado pela comparação da variação percentual do resultado operacional e do capital próprio);
- g) Reduzir o endividamento, em termos reais, líquido de investimento;
- h) Reduzir o volume dos “pagamentos em atraso” (*arrears*).

Deverá ser dada particular atenção à fundamentação de um crescimento real do volume de negócios (vendas e serviços prestados) superior ao do PIB, para qualquer dos anos do triénio, bem como nos casos em que a taxa de crescimento dos gastos operacionais seja superior à do volume de negócios.

As empresas públicas cujo PAO plurianual não preveja uma melhoria do desempenho financeiro no triénio deverão fundamentar porque não o conseguem, indicando as razões que o determinam e a estratégia de correção a médio prazo desta situação. A não observação da melhoria de desempenho, desde que, devidamente fundamentada, poderá ser autorizada pelo membro do Governo responsável pela área das finanças.

O incumprimento destas orientações, e o não respeito pelos limites de despesa daqui resultantes ou autorizados em PAO aprovado, implicam para os membros do Conselho de Administração a perda total ou parcial da remuneração variável referente a esse ano ou triénio, nos termos que vierem a ser estabelecidos nos Decretos-Leis de Execução Orçamental, independentemente do que constar nos respetivos contratos de gestão.

3. Princípios de elaboração dos PAO

A proposta de PAO e respetivas projeções financeiras devem respeitar a legislação e as orientações vigentes para o SEE. O ano de referência a ser tomado para a elaboração do plano anual, será o ano 2023. É face a ele que se deve perspetivar a atividade das empresas e fundamentar os aumentos ou decréscimos dos respetivos orçamentos, obviamente referindo os dois últimos anos (2021 e 2022) nos casos em que tal é necessário para explanar trajetórias ou variáveis. Nos anos subsequentes (2025 e 2026) devem ser considerados como anos de referência os exercícios anteriores.

Na elaboração da proposta de PAO devem ser identificados e quantificados, em particular:

- i) os gastos e os réditos associados às novas atividades a desenvolver e os indicadores de execução material e financeira que permitam aferir a respetiva viabilidade económica e financeira e a sua sustentabilidade;
- ii) eventuais contingências, nomeadamente garantias concedidas, e comprovativo da obtenção prévia do respetivo cabimento, nos termos do artigo 5.º da Lei n.º 112/97, de 16 de setembro, na sua redação atual;
- iii) Os eventos sem repetição que traduzam impactos financeiros de elevada materialidade, com a respetiva caracterização e estimativa das implicações financeiras em cada ano do triénio;
- iv) o conjunto de gastos, projetos e investimentos que sejam financiados através de fundos comunitários, com o respetivo planeamento e calendarização, identificando claramente os que serão objeto de financiamento no âmbito do PRR com detalhe sobre a dimensão, componente e investimento/reforma a que respeitam;

Nos casos em que as empresas apresentem proposta de PAO com um valor negativo para o resultado operacional (EBIT), excluindo variações de justo valor, provisões e imparidades, deverá constar em anexo à proposta a estratégia da empresa para repor a sua viabilidade económica e financeira a curto e médio prazo, que não carece de ser apresentado no caso de empresas públicas em liquidação ou que constituem veículos de liquidação de património.

Nas situações em que as empresas apresentem capital próprio negativo por um período de três exercícios económicos consecutivos, tendo em vista o saneamento financeiro das empresas públicas do setor empresarial do Estado, devem ser apresentadas medidas concretas destinadas a mitigar a situação deficitária.

A proposta de PAO anual e plurianual deve, assim, contemplar medidas de otimização de desempenho, visando maximizar o resultado operacional, tendo em conta designadamente, para cada ano do triénio:

v) Eficiência operacional

A proposta de PAO para 2024-2026 deverá garantir a eficiência operacional da empresa, medida pelo rácio dos gastos operacionais (GO) sobre o volume de negócios (VN), o qual deve ser igual ou inferior ao verificado no ano anterior, excluídos os impactos decorrentes do cumprimento de disposições legais.

Para o efeito, o **VN** integra, quando existam, além da rubrica de Vendas e Prestações de Serviços, as indemnizações compensatórias, nos termos dos respetivos contratos de serviço público ou, na ausência destes, quando atribuídas por referência ao volume das obrigações de serviço público ou de interesse geral efetivamente asseguradas pela empresa.

Por sua vez, entende-se por **GO** o somatório de Custo com Mercadorias Vendidas e Matérias Consumidas (CMVMC), Fornecimentos e Serviços Externos (FSE) e Gastos com Pessoal (GcP) ou Gastos Administrativos, conforme aplicável.

Em situações muito excecionais, caso a empresa entenda que o rácio indicado não se revele adequado para aferir o nível da sua atividade, ou em que o rácio seja afetado por fatores extraordinários com impacto significativo, pelo cumprimento de imposições legais ou por requisitos de segurança da respetiva atividade operacional, a empresa pode propor outro indicador para aferir a eficiência operacional em 2024, o qual deve ser mantido, pelo menos, nos exercícios de 2025 e 2026, a autorizar expressamente pelos membros do Governo responsáveis pela área das finanças e pela área setorial.

Caso a empresa, no passado, tenha sido autorizada a utilizar outro indicador para medir a eficiência operacional, deve ser evidenciada a evolução favorável do mesmo.

Relativamente, aos estabelecimentos de saúde, E.P.E., integrados no Serviço Nacional de Saúde (SNS), o indicador de medida da eficiência operacional de referência é dado pela evolução favorável do rácio dos GO anuais sobre o indicador de produção anual, traduzida

numa redução do valor deste rácio ao longo do triénio 2024-2026. O indicador de produção a utilizar para o cálculo do rácio é:

- a) a média ponderada, na qual as quantidades são o número de doentes ou atos médicos por linha de atividade e o ponderador é, para todo o triénio, a relação de preços entre as linhas de atividade utilizadas para o cálculo do doente padrão em 2024;
- b) No caso das Unidades Locais de Saúde, pode ser utilizado como denominador do rácio a população residente, desde que adequadamente fundamentado.

No caso de uma reestruturação empresarial, em que exista transferências de, pelo menos, competências e pessoal entre duas ou mais empresas que estejam, ou não, em relação de grupo, a eficiência operacional, em 2024, pode ser avaliada em termos agregados, desde que tal mereça concordância do membro de Governo responsável pela área das finanças. Nestes casos, não pode ser usado um indicador alternativo, exceto nos casos de empresas em liquidação ou liquidadoras de património.

vi) Otimização de Gastos

Os Gastos Operacionais (CMVMC + FSE + GcP)² devem ser iguais ou inferiores ao valor registado ou estimado para o ano anterior, corrigido com a taxa de inflação prevista, sem prejuízo do disposto no decreto-lei de execução orçamental.

Neste âmbito, os GcP devem ser desagregados e fundamentados, permitindo uma análise autónoma, designadamente, dos gastos relativos aos órgãos sociais, dos impactos do cumprimento de disposições legais, de orientações expressas do acionista Estado em matéria de concretização do acordo de médio prazo para a melhoria dos rendimentos, dos salários e da competitividade, das valorizações remuneratórias que sejam obrigatórias, do efeito do absentismo e de indemnizações por rescisão contratual, excluindo rescisões por mútuo acordo.

A estimativa de evolução de GcP para 2024 deve explicitar, desagregando, os impactos em ano completo das medidas implementadas em 2023, devidamente suportadas no respetivo enquadramento legal.

² CMVMC – Custos das Mercadorias Vendidas e Matérias Consumidas; FSE – Fornecimentos e Serviços Externos; GcP – Gastos com Pessoal

Por sua vez, nos estabelecimentos de saúde, E.P.E., integrados no SNS:

- ✓ Os gastos globais com horas extraordinárias e prestações de serviços médicos devem ser mantidos em valores não superiores aos estimados para o ano de 2023; e
- ✓ Os gastos com pessoal, excluídos os relativos aos órgãos sociais, corrigidos dos impactos do cumprimento de disposições legais, de indemnizações por rescisão e das valorizações remuneratórias que sejam obrigatórias, nos termos do disposto na Lei do Orçamento do Estado, bem como do efeito do absentismo, podem ser superiores ao valor global estimado para o ano de 2023 desde que tenham cobertura orçamental e que os gastos com aquisições de serviços e fornecimentos externos diminuam, em relação ao valor estimado para o ano de 2023, em montante não inferior.

O acréscimo dos GO, apenas pode ocorrer em situações excepcionais, devidamente fundamentadas e sustentadas em análise custo-benefício, e acompanhadas da demonstração da efetiva cobertura orçamental, mediante autorização do membro do Governo responsável pela área das finanças, em sede de aprovação da proposta de PAO da empresa.

vii) O recrutamento que implique aumento da despesa de pessoal ou aumento do número efetivo de trabalhadores deve ser devidamente fundamentado, sempre que possível em análise custo/benefício integrada na proposta de PAO, tendo em vista que no momento do recrutamento:

- a Todos os encargos dele decorrentes estejam incluídos na proposta de orçamento anual e plurianual, evidenciando o impacto no ano da contratação e no respetivo triénio, com identificação do montante remuneratório dos trabalhadores a contratar, tendo por referência a base da respetiva carreira e categoria profissional prevista em instrumento de regulamentação coletiva de trabalho ou em regulamento interno, ou, quando não exista, a menor remuneração base que vinha sendo paga na empresa para o exercício da mesma categoria profissional, devendo esta assegurar a inexistência de práticas discriminatórias em matéria salarial;
- b Exista efetiva dotação orçamental para despesas com pessoal;

- c O recrutamento seja considerado imprescindível, tendo em vista a prossecução das atribuições e o cumprimento das obrigações de prestação de serviço público da respetiva entidade;
 - d Seja apresentado, por parte da empresa, um plano plurianual de saídas de trabalhadores por motivos, nomeadamente, de aposentação/reforma, identificando:
 - i A média etária na empresa;
 - ii O n.º de trabalhadores por grupo profissional, com idade igual ou superior a 60 anos de idade e com idade de acesso a pensão de reforma/aposentação;
 - e Cumprimento, atempado e integral, dos deveres de informação e reporte, incluindo os previstos na Lei n.º 104/2019, de 6 de setembro, bem como as demais obrigações previstas na lei ou determinadas pelo acionista Estado;
 - f Cumprimento dos demais requisitos legais aplicáveis.
- viii) Os pedidos de recrutamento de pessoal que não tenham sido objeto de aprovação em PAO anterior, e cuja necessidade se mantenha, devem ser novamente objeto de proposta e expressa autorização. As autorizações de recrutamento para determinado exercício económico devem ser efetivadas nesse ano, mantendo-se válidas pelo prazo adicional de 6 meses, se estiverem a decorrer os devidos procedimentos de seleção, considerando-se sem efeito todas as demais autorizações anteriormente concedidas.
- ix) As empresas do SEE apenas podem adquirir ou locar veículos para a frota operacional que se mostrem imprescindíveis à atividade da empresa (a ser demonstrado na proposta de PAO) desde que a aquisição ou locação seja expressamente autorizada no âmbito da aprovação do PAO, sem prejuízo do disposto no decreto-lei de execução orçamental.

As empresas do SEE integradas no perímetro de consolidação das Administrações Públicas mediante a aplicação dos critérios definidos no Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, comumente designada por Empresa Pública Reclassificada (EPR) devem ainda evidenciar, de modo genérico, a conformidade do PAO com a proposta do Orçamento de Estado para 2024.

4. Endividamento

A atividade das empresas públicas do SEE, e em especial o seu planeamento financeiro, deve contemplar uma política de limitação do crescimento do endividamento das empresas. O endividamento tem também subjacente os aumentos de capital previstos por conversão de créditos em capital ou para cobertura do serviço da dívida.

Atendendo a que o crescimento do endividamento das empresas públicas, quando aplicável, se encontra limitado a 2%, nos termos da Lei do Orçamento do Estado e do respetivo decreto-lei de execução, a proposta de PAO não deve prever um aumento do endividamento individual da empresa superior a 2%³ considerando o financiamento remunerado corrigido pelo capital social realizado e outros instrumentos de capital próprio, excluindo o financiamento por subsídio reembolsável/empréstimo bonificado afeto a projeto comunitário, de novos investimentos com expressão material e de investimentos previstos no PRR. Para este fim, são considerados novos investimentos com expressão material os que não figuram no plano de investimentos do ano anterior e cuja despesa prevista para qualquer ano do triénio seja igual ou superior a 10,7 milhões de euros ou o resultante da aplicação de 10% do orçamento anual da empresa.

Sem prejuízo do disposto nas normas orçamentais, para aferição da variação do endividamento é aplicada a seguinte fórmula:

$$\frac{(FR_t - FR_{t-1}) - (SR_t - SR_{t-1}) + (Capital_t - Capital_{t-1}) - \text{Novos Investimentos}}{FR_{t-1} + SR_{t-1} + Capital_{t-1}}$$

em que:

FR – Financiamento remunerado;

SR – Subsídio reembolsável ou Empréstimo bonificado afeto a um contrato de um projeto comunitário;

Capital – Capital Social ou Capital Estatutário realizado;

Novos Investimentos – Financiamento de novos investimentos com expressão material.

³ Em situações excecionais e devidamente fundamentadas, o limite do endividamento pode ser aferido no conjunto de empresas que estejam em relação de grupo, competindo à empresa mãe assegurar o efetivo cumprimento daquele limite.

As Empresas Públicas Recllassificadas devem apresentar um quadro resumo que sistematize a seguinte informação relativamente ao serviço da dívida (amortizações e juros) contratualmente previsto:

- i) Designação do empréstimo;
- ii) Indicação do mutuante (p.ex. DGTF, BEI, banca comercial nacional, etc.);
- iii) Indicação da taxa de juro;
- iv) Indicação do período de carência e a maturidade do empréstimo;
- v) Montante das amortizações e dos juros com vencimento em 2024;
- vi) Indicação das condições implícitas à amortização antecipada, em concreto quanto a se há lugar ao pagamento de prémio e qual o seu valor.

5. Execução do PAO e autonomia de gestão

A elaboração das propostas de PAO não pode ser desligada dos procedimentos para a sua execução, após a respetiva aprovação. Na execução do PAO as empresas públicas gozam da autonomia de gestão concedida no artigo 25.º do RJSPE, com as limitações decorrentes também da Lei do Orçamento do Estado, do Decreto-Lei de Execução Orçamental e de outras normas que venham a ser aprovadas nesta matéria, além de, no caso das empresas reclassificadas, das regras vigentes em matéria de execução dos orçamentos das entidades da Administração Indireta do Estado.

Neste contexto, e atento o referido no parágrafo anterior, os órgãos de administração das empresas públicas do SEE já dispõem de competência para autorizar a celebração de contratos de trabalho sem termo para substituição, para a mesma função, de trabalhadores que cessem o vínculo de emprego por causa não imputável à entidade empregadora e que desempenhem tarefas correspondentes a necessidades permanentes, devidamente justificadas, nos termos do decreto-lei de execução orçamental.

Adicionalmente, no ato de aprovação do PAO, pode, entre outras, ser conferida competência aos órgãos de administração das empresas públicas do SEE no exercício da autonomia financeira para:

1. a celebração de contratos de trabalho a termo resolutivo para substituição de trabalhadores detentores de contrato sem termo, para a mesma função, que se encontrem ausentes, nomeadamente por doença ou parentalidade;
2. a autorização para o recrutamento antecipado para substituição de trabalhadores que deixam a empresa no ano a que respeita o PAO, até ao limite de 5% do número de trabalhadores na

categoria, arredondado por excesso, desde que previsto no planeamento de recursos humanos que integra o PAO e identificado no correspondente mapa do anexo.

As empresas informam trimestralmente a DGTF e a UTAM das contratações efetuadas ao abrigo dos números anteriores, até ao final do mês seguinte ao fim do trimestre, através do SISEE/SIRIEF.

6. Plano de Investimentos Anual e Plurianual

O Plano de Investimentos a apresentar deve identificar o montante global de cada projeto e quantificar as fontes de financiamento por projeto e por cada ano do triénio 2024-2026, bem como, o valor remanescente de investimento a realizar (pós 2026), desagregado também por fonte de financiamento. O grau de prioridade de cada projeto de investimento e o enquadramento nos objetivos fixados para a empresa devem ser explicitados de forma clara. Os projetos que já tenham sido objeto de portaria de extensão de encargos deverão ser referenciados como tal, assim como os respetivos termos.

Os novos investimentos, anuais e plurianuais devem ter cobertura financeira garantida ou pelo menos estarem incluídos em candidaturas a programas comunitários ou PRR (caso em que só serão executados se a candidatura for aprovada e tiverem a correspondente contrapartida nacional assegurada, quando aplicável), e serem suportados em análise económica e financeira que comprove a sua necessidade social e/ou a sua rentabilidade. Os investimentos devem refletir uma estratégia concertada de sustentabilidade nos domínios económico, social e ambiental. Sempre que a viabilidade económica e financeira do investimento não estiver verificada, deve ser fundamentada a imprescindibilidade do mesmo e, em particular, explicitado, fundamentando, com indicadores sempre que possível, se se trata de um bem público ou se se destina à produção de um bem ou serviço com significativas externalidades.

Os projetos de novos investimentos cujo financiamento implique o recurso a endividamento remunerado ou aumento de capital devem respeitar as orientações vigentes e ter como suporte medidas que minimizem os riscos e os custos para a empresa. As medidas de racionalização do investimento em empresas públicas subsidiárias e no património imobiliário devem também ser incluídas neste plano.

Os novos investimentos com expressão material propostos pela empresa devem incluir o seguinte, para o horizonte temporal adequado, mas nunca inferior a três anos:

- i) Memória descritiva;

- ii) Programação anual material do investimento, incluindo indicadores físicos que permitam monitorizar a sua execução;
- iii) Plano financeiro plurianual, que inclua o conjunto dos gastos e réditos previstos, garantindo a sua sustentabilidade, e a indicação, para cada ano, das fontes de financiamento durante o período de programação;
- iv) Objetivos a atingir, de forma calendarizada, incluindo indicadores que permitam aferir *ex ante* e verificar *ex post* a viabilidade económico-financeira dos investimentos propostos (designadamente, ROI, TIR, VAL e/ou Período de Recuperação do Investimento);
- v) Indicadores financeiros que permitam o acompanhamento e monitorização da implementação destes investimentos, articulados com os indicadores físicos.

No caso de projetos de investimento em curso, deve ser indicado o respetivo grau de execução física e financeira e a estimativa de execução em 2023, bem como o valor despendido até 2022, inclusive, desagregados por fonte de financiamento.

7. Plano de Reestruturação e Plano de Liquidação

As empresas em reestruturação que não têm Plano de Reestruturação aprovado devem diligenciar no sentido de submeter um Plano de Reestruturação, onde devem ser indicadas as medidas a adotar num horizonte temporal de 3 anos, que cumpra as orientações governamentais específicas para a empresa e permita restaurar a sua viabilidade económica e financeira. Este Plano deverá conter, necessariamente:

- i) As atividades a desenvolver, a sua calendarização e programação financeira, bem como os indicadores de atividade necessários para o seu acompanhamento e avaliação;
- ii) As medidas de gestão operacional, financeira e de RH a adotar com vista à recuperação da empresa e otimização de recursos;
- iii) Projeções económico-financeiras e respetivos indicadores que permitam acompanhar, monitorizar e avaliar a performance financeira da empresa, e designadamente, as demonstrações financeiras anuais para o triénio.

O Plano de Reestruturação integra assim o Plano de Atividades e Orçamento destas empresas, nos termos e para os efeitos do artigo 39.º do RJSPE, sendo-lhe aplicáveis as presentes instruções, com as devidas adaptações.

Às empresas em liquidação ou liquidadoras de património não são aplicáveis as regras relativas: à melhoria do resultado operacional e à viabilidade económica e financeira; à eficiência operacional. No tocante às orientações financeiras para o triénio só terão de as observar enquanto tal não impedir o cumprimento do Plano de Liquidação.

As empresas em liquidação, em particular, deverão apresentar propostas de PAO que permitam dar pleno cumprimento ao Plano de Liquidação, que compreenderá as ações a tomar para liquidação da empresa, com a respetiva calendarização e programação financeira. O PAO destas empresas pode reportar-se a um prazo inferior a três anos sempre que a liquidação termine antes do final do triénio, e compreenderá em particular as atividades a desenvolver e os recursos a utilizar, humanos e financeiros, necessários à boa execução do Plano de Liquidação.

As empresas em liquidação que não tenham Plano de Liquidação aprovado ou que, tendo-o, o pretendam alterar, deverão apresentar a respetiva proposta de Plano de Liquidação ou de alteração⁴, em anexo à proposta de PAO, incluindo necessariamente a proposta de recalendarização das ações, acompanhada de memória descritiva que justifique e fundamente quer o incumprimento do plano anterior ou a desadequação deste, quer a nova proposta de plano.

8. Data Limite para Entrega dos PAO e procedimentos de análise

A data limite para entrega dos IPG é o dia **22 de setembro de 2023**, na sua forma completa e de acordo com as presentes instruções, devendo a proposta de PAO e toda a documentação que a acompanhe, incluindo o referido ficheiro Excel, ser disponibilizada de forma desmaterializada através da plataforma SISEE/SIRIEF.

Salienta-se ainda que, nos termos do artigo 43.º do RJSPE, as empresas públicas estão obrigadas a cumprir a missão e os objetivos que lhes tenham sido fixados, elaborar PAO adequados aos recursos e fontes de financiamento disponíveis.

⁴ Também neste caso sem prejuízo do necessário processo de apreciação e aprovação dos planos de liquidação, nos termos e para os efeitos da legislação aplicável.

A apresentação e subsequente aprovação tempestivas dos PAO e dos Planos de Investimento é determinante para a normal gestão e funcionamento das empresas públicas, permitindo o pleno exercício da autonomia de gestão prevista no RJSPE, e a avaliação do desempenho dos administradores e da qualidade, a par de maior responsabilização da gestão, além de viabilizar o cumprimento dos objetivos fixados naqueles planos e nos contratos de gestão.

As propostas de PAO são analisadas pela UTAM, que aprecia a sua conformidade e compatibilidade face ao equilíbrio das contas públicas e da execução orçamental das verbas afetas a cada ministério, nos termos do disposto no RJSPE, da Lei do Orçamento do Estado e do Decreto-Lei de Execução Orçamental para cada ano.

No âmbito do n.º 1 do artigo 12.º e para os efeitos previstos na alínea e) do n.º 1 do artigo 4.º do Decreto Regulamentar n.º 1/2014, de 10 de fevereiro, na sua redação atual, as empresas públicas do setor empresarial do Estado devem colaborar com a UTAM no sentido de assegurar que as respetivas propostas sejam submetidas tempestivamente e com instrução completa, de modo a reunirem condições de merecer aprovação.

Assim, e por forma a agilizar o processo de análise e aprovação de propostas de PAO ou de alteração aos PAO aprovados, determina-se que:

- 1) Quando, no âmbito da análise das propostas de PAO, seja identificado o incumprimento das instruções para elaboração dos mesmos, designadamente, quando a proposta de PAO apresente instrução incompleta e/ou quando a instrução impossibilite a sua aprovação, ou quaisquer outras questões que suscitem uma apreciação negativa ou justifiquem a apresentação de melhor fundamentação, a UTAM, através de comunicação escrita, solicita à empresa que informe, no prazo de 5 dias úteis, a contar daquela comunicação, sobre a intenção de:
 - a) prestar esclarecimentos sobre a proposta de PAO, no prazo de 10 dias úteis; ou,
 - b) apresentar uma nova proposta de PAO, no prazo de 20 dias úteis.
- 2) Caso a empresa não informe a UTAM no prazo referido no número anterior, ou não preste os esclarecimentos ou não apresente uma nova proposta de PAO nos prazos estabelecidos nas alíneas a) e b) do número anterior, respetivamente, o diretor da UTAM pode decidir arquivar a proposta de PAO, considerando-se a mesma como não recebida, para todos os efeitos legais.
- 3) A UTAM informa a empresa, através de comunicação escrita, da decisão de arquivamento da proposta de PAO, dando conhecimento à DGTF, para efeitos de registo no SISEE/SIRIEF.

- 4) O disposto nos números anteriores aplica-se às propostas de alteração ao PAO, com as devidas adaptações.
- 5) Sem prejuízo do disposto no número 1, a UTAM pode, se considerarem existirem condições para o efeito, propor a aprovação do Plano de Investimentos.

9. Documentação Anexa

Devem ainda estar anexos ou integrar a proposta de PAO os seguintes documentos, sempre que aplicável:

- i) Parecer do Órgão de Fiscalização (Conselho Fiscal, Fiscal Único e ROC, quando aplicável); Despachos do membro do Governo da área das finanças de dispensa do cumprimento dos princípios enunciados nas presentes Instruções, com impacto na proposta de PAO, caso aplicável, designadamente:
 - i) Despachos de autorização de utilização de indicador alternativo para aferição da eficiência operacional;
 - ii) Despachos de autorização de dispensa dos princípios relativos à eficiência operacional ou gastos operacionais ou aquisição e locação de veículos;
 - iii) Despachos de autorização da dispensa do cumprimento dos princípios respeitantes à gestão dos recursos humanos, e em particular autorizações de recrutamentos concedidas e ainda não exercidas;
- ii) Demonstrações financeiras previsionais, detalhadas para o triénio de 2024-2026, e desagregadas por trimestre no ano de 2024:
 - i) Balanço previsional;
 - ii) Demonstração de resultados por natureza;
 - iii) Demonstração dos fluxos de caixa previsional⁵;

(Para este efeito devem ser utilizados os quadros remetidos em Excel).
- iii) Planificação de Recursos Humanos, para o triénio, cabalmente fundamentada e demonstrada a sua efetiva cobertura no orçamento aprovado, no contrato programa ou no contrato de serviço público em vigor, quando aplicável.

⁵ Do qual devem constar notas explicativas dos fluxos projetados.

- iv) Planeamento financeiro para 2024-2026, detalhado por trimestre em relação à previsão para 2024, com separação por financiamento da atividade operacional e do investimento, por fonte de financiamento, e a discriminação dos encargos financeiros por natureza do instrumento/tipo de dívida.
- v) Plano de Investimentos quantificado e detalhado, com as respetivas fontes de financiamento por projeto e por ano. No caso de projetos de investimento em curso deverá ser indicada a respetiva execução física e financeira acumulada até 2022, a estimativa para 2023, os valores previsionais de 2024 a 2026, e o valor remanescente de investimento a realizar, com dados desagregados por fonte de financiamento.
- vi) Memória descritiva de cada um dos novos investimentos com expressão material propostos pela empresa (quando este último limite se revele inferior), com a identificação do conjunto dos gastos e réditos previstos, desagregados por ano e por fonte de financiamento, os objetivos a atingir e os indicadores económico-financeiros (designadamente, ROI, TIR, VAL e/ou Período de Recuperação do Investimento) e a programação material e financeira;
- vii) Portarias de extensão de encargos já emitidas relativamente a investimentos;
- viii) Plano de Restruturação, Plano de Liquidação ou alteração ao Plano de Liquidação, quando aplicável;
- ix) Outros elementos considerados relevantes.