



## DESPACHO Nº 395/2020 – SET

### Instruções para a Elaboração dos Planos de Atividades e Orçamentos para 2021, anual e plurianual, das empresas públicas não financeiras do SEE

#### 1. Pressupostos macroeconómicos de referência

O cenário macroeconómico a ser considerado na elaboração dos Instrumentos Previsionais de Gestão (“IPG”) é o seguinte:

	2020	2021	2022
<b>PIB e componentes da Despesa (em termos reais)</b>			
<b>PIB</b>	-6,9	4,3	3,8
Consumo Privado	-4,3	3,8	3,0
Consumo Público	3,1	-0,8	0,8
Investimento	-12,2	6,1	4,5
Exportações de Bens e Serviços	-15,4	8,4	11,2
Importações de Bens e Serviços	-11,4	7,0	8,5
<b>Evolução dos Preços</b>			
IPC	-0,2	0,4	1,1

Fontes: Orçamento Suplementar 2020 e Banco de Portugal - Boletim Económico de junho.

#### 2. Orientações financeiras para o triénio 2021-2023 – Plano de Atividades e Orçamento anual e plurianual

O ano de 2020 é, para a generalidade das empresas do SEE, um ano atípico, fruto da situação conjuntural determinada pela pandemia provocada pelo vírus SARS-Cov-2. Assim, o ano de referência a ser tomado para a elaboração dos planos anual e plurianual é, não o ano de 2020, mas sim o ano de 2019. É face a ele que se deve perspetivar a atividade das empresas e fundamentar os aumentos ou decréscimos dos respetivos orçamentos, obviamente referindo o ano de 2020 nos casos em que tal é necessário para explanar trajetórias ou variáveis. E é neste contexto, de recuperação de uma trajetória de crescente contributo do Setor Empresarial do Estado (“SEE”) para a solidez das finanças públicas, que deve ser projetada a atividade das empresas do Estado.

Assim, os cenários de evolução da situação financeira das empresas deverão, no respeito pelas orientações setoriais, prever, no plano anual (2021) como no plano plurianual (triénio):

- i) Um crescimento do volume de negócios (vendas e serviços prestados) em linha com as necessidades das populações, promotor da competitividade das empresas e que melhore a eficiência da afetação dos recursos públicos. O planeamento das atividades deve privilegiar um modelo de desenvolvimento sustentado do negócio, com crescimento gradual, mas estável ao longo do triénio. Neste sentido, são necessariamente objeto de rigorosa fundamentação as previsões de volume de negócios cujo crescimento for superior, em termos percentuais, à soma da taxa de crescimento real do consumo privado ou do PIB (consoante for mais indicado) referente ao ano de 2019 no Plano de Atividades e Orçamento (“PAO”) anual (para 2021) ou ao ano anterior nos restantes anos, com a inflação esperada acrescida de 1 ponto percentual;
- ii) Os gastos operacionais deverão evoluir a taxa percentual (em 2021 face a 2019, sobre o ano anterior nos restantes anos do triénio) inferior à do volume de negócios;
- iii) O aumento da despesa de pessoal, com exceção da relativa aos corpos sociais e descontado o efeito do absentismo, não deverá ser percentualmente superior ao do volume de negócios, independentemente do disposto em instrumentos de regulação coletiva do trabalho ou regulamentos internos, exceto se houver redução no mesmo montante dos fornecimentos e serviços externos;
- iv) Os aumentos da despesa em FSE não deverão ser percentualmente superiores à taxa de crescimento do volume de negócios;
- v) O resultado operacional (medido pelo EBIT), líquido de provisões, imparidades e correções de justo valor deve melhorar em 2021 face a 2019 e sobre o ano anterior nos restantes anos do triénio;
- vi) O endividamento, líquido de investimento, deve diminuir em termos reais.

Deve ser dado particular rigor ao exercício de planeamento e elaboração dos IPG, particularmente para o ano de 2021. Neste sentido:

- Quaisquer aumentos das despesas em ii), iii) ou iv) em excesso das taxas referidas devem ser excecionais e justificados com rigor, suportados no aumento de atividade ou na evolução do mercado alvo. Tais aumentos deverão ser pontuais, no sentido em que mesmo que propostos para um dado ano, não devem impedir o cumprimento dos princípios respetivos no triénio, e carecem de ser autorizados expressamente na aprovação do PAO para 2021-2023;
- A não verificação de v) e vi) na proposta de PAO para 2021 carece de ser expressamente autorizada na aprovação do PAO para 2021, sem prejuízo da sua verificação no triénio.

As empresas públicas cujo PAO plurianual não preveja uma melhoria do desempenho financeiro no triénio, avaliado pelos indicadores ii) a vi), deverão fundamentar porque não o conseguem, indicando as razões que o determinam e a estratégia de correção a médio prazo desta situação.

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 gerais para elaboração dos IPG – PAO anual**

A proposta de PAO e respetivas projeções financeiras devem respeitar a legislação e as orientações vigentes para o SEE. A proposta de PAO deve visar, nomeadamente:

- i) A maximização das receitas mercantis;
- ii) A implementação de políticas de redução de custos;
- iii) A redução do volume dos “pagamentos em atraso” (*arrears*);
- iv) A minimização do endividamento e dos encargos financeiros associados;
- v) A racionalização e o ajustamento do quadro de pessoal, adequando-o às efetivas necessidades de uma organização eficiente.

Na elaboração da proposta de PAO para 2021 devem ainda ser identificados e quantificados:

- i) os objetivos setoriais, com os correspondentes indicadores operacionais que melhor permitam caracterizá-los e avaliar do seu impacto económico e social, e os indicadores financeiros adequados ao acompanhamento e avaliação da proposta de PAO;
- ii) 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;
- iii) Os eventos sem repetição que traduzam impactos financeiros de elevada materialidade, com a respetiva caracterização e estimativa das implicações financeiras em 2021 e, eventualmente, em 2022;
- iv) o conjunto de gastos, projetos e investimentos que sejam financiados através de fundos comunitários, com o respetivo planeamento e calendarização.
- v) os impactos económicos e financeiros do surto pandémico do vírus SARS-Cov-2, quer os estimados para 2020, quer os que possam ainda prever-se para 2021;

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.



### 3.1 Princípios Financeiros - Referência para 2021

A proposta de PAO anual e plurianual deve contemplar medidas de otimização de desempenho, visando maximizar o resultado operacional, tendo em conta as seguintes referências:

---

**Eficiência Operacional** Garantir em 2021 que o rácio dos gastos operacionais sobre o volume de negócios seja igual ou inferior ao verificado em 2019. No cálculo deste rácio poderão ser excluídas as receitas e as despesas justificadamente relacionadas com a pandemia provocada pelo vírus SARS-Cov-2, se as houver.

Caso a empresa entenda que o volume de negócios não se revele adequado para aferir o nível de atividade ou em que o rácio seja afetado por fatores ocasionais com impacto orçamental significativo, pelo cumprimento de imposições legais ou por requisitos de segurança da respetiva atividade operacional, pode propor outro indicador para aferir a eficiência operacional em 2021, o qual deve ser mantido, pelo menos, nos exercícios de 2022 e 2023 sempre que os fatores que originam a alteração do rácio se mantenham para além de 2021.

Caso a empresa tenha sido já autorizada a utilizar outro indicador para medir a eficiência operacional, os despachos dos membros do Governo que procederam a essa autorização devem acompanhar a proposta de PAO para 2021. Nestes casos, deve ser evidenciada a evolução favorável do indicador autorizado.

---

**PRC** Em 2021, devem ser iguais ou inferiores ao valor mais alto entre os montantes estimados para 2020 ou os executados em 2019, no caso dos seguintes gastos:

- a) Com pessoal, com exceção da relativa aos corpos sociais e descontado o efeito do absentismo;
- b) Conjunto dos encargos com deslocações, ajudas de custo e alojamento, e os associados à frota automóvel<sup>1</sup>; e
- c) Conjunto dos encargos com contratação de estudos, pareceres, projetos e consultoria.

O acréscimo destes gastos (encargos com pessoal, o conjunto dos encargos com deslocações, ajudas de custo e alojamento, e os associados à frota automóvel, bem como os relativos à contratação de estudos, pareceres, projetos e consultoria) apenas pode ocorrer em situações excecionais e devidamente fundamentadas, mediante autorização do membro do Governo responsável pela área das finanças, em sede de aprovação da proposta de Plano de Atividades e Orçamento da empresa.

---

<sup>1</sup> Os gastos com viaturas incluem: rendas/amortizações, inspeções, seguros, portagens, combustível e/ou eletricidade, manutenção, reparação, pneumáticos, taxas e impostos.



De forma a proceder ao apuramento do cumprimento destas orientações deverá ser preenchido o quadro *infra*. Na eventualidade de ter sido autorizada a utilização de outro indicador para medir a eficiência operacional, deverá ser apresentado um quadro suporte do respetivo apuramento e evolução.

Unidade: €

PRC – Plano de Redução de Custos	Previsão	Estimativa	Execução	Var. 2021/ 2019	
	2021	2020	2019	Valor	%
(1) CMVMC					
(2) FSE					
(3) Gastos com o pessoal					
(4) Gastos Operacionais (GO) = (1) + (2) + (3)					
(5) Volume de Negócios (VN)					
Subsídios à exploração					
Indemnizações Compensatórias					
(6) GO/VN = (4)/(5)					
(7) Deslocações e alojamento (valor)					
(8) Ajudas de custo (valor)					
(9) Gastos com a frota automóvel (a) (valor)					
<b>(7) + (8) + (9)</b>					
(10) Gastos com contratações de estudos, pareceres, projetos e consultoria (valor)					

(a) Os gastos associados à frota deverão incluir: rendas/amortizações, inspeções, seguros, portagens, combustível e/ou eletricidade, manutenção, reparação, pneumáticos, taxas e impostos.

As empresas do SEE apenas podem adquirir ou locar veículos para a frota operacional que se mostrem imprescindíveis à atividade da empresa, desde que seja demonstrada a respetiva imprescindibilidade e que a aquisição ou a locação seja expressamente autorizada no âmbito da aprovação do PAO.

Os despachos dos membros do Governo que autorizaram a dispensa de cumprimento dos princípios aplicáveis em 2020 devem acompanhar a proposta de IPG 2021. Todos os pedidos de dispensa do cumprimento dos princípios Financeiros de Referência para 2021 e respetiva fundamentação, e

eventuais despachos proferidos pelos membros do Governo (se aplicável/disponível), que relevem para este exercício, devem integrar a proposta de IPG 2021.

### **3.2 Recursos Humanos**

Durante o ano de 2021, as empresas do SEE devem adequar os seus quadros de pessoal às necessidades de uma organização eficiente, só podendo ocorrer aumento do número de trabalhadores desde que expressamente autorizado no ato de aprovação do PAO.

Assim, o recrutamento deve ser devidamente fundamentado, sempre que possível em análise custo-benefício integrada na proposta de PAO, tendo em vista que no momento do recrutamento estejam reunidos os seguintes requisitos:

- i) Os encargos decorrentes do recrutamento estejam incluídos no PAO aprovado, para o que a proposta de PAO deve evidenciar o impacto no ano da contratação e em cada ano do triénio, com identificação do montante de remunerações dos trabalhadores a contratar, tendo por referência a base da carreira profissional prevista em instrumento de regulamentação coletiva de trabalho ou em regulamento interno, quando existam;
- ii) O recrutamento seja considerado imprescindível;
- iii) Seja impossível satisfazer as necessidades por recurso a pessoal que se encontre em situação de valorização profissional ou ao abrigo de outros instrumentos de mobilidade; e
- iv) Cumprimento, atempado e integral, dos deveres de informação previstos na Lei n.º 57/2011, de 28 de novembro, na sua atual redação.

De forma a proceder ao apuramento do cumprimento destas orientações deverá ser indicada a evolução do número de recursos humanos e dos gastos com pessoal para o período 2019 (execução), 2020 (estimativa) e 2021 (previsão), desagregados por: (a) órgãos sociais, (b) dirigentes e (c) restantes trabalhadores, conforme o quadro *infra*.

Os despachos dos membros do Governo que autorizaram a exceção ao cumprimento dos princípios respeitantes à gestão dos Recursos Humanos aplicáveis em 2020 devem acompanhar a proposta de IPG 2021.

Todos os pedidos de dispensa do cumprimento dos princípios de Recursos Humanos de referência para 2021, e respetivos despachos proferidos pelos membros do Governo (se aplicável/disponível), que relevem para este exercício, devem acompanhar a proposta de IPG para 2021.



Unidade: €

RH	Previsão	Estimativa	Execução	Var. 2021/ 2019		Var. 2021/ 2020	
	2021	2020	2019	Valor	%	Valor	%
Gastos totais com pessoal (1) = (a)+(b)+(c)+(d)+(e)+(f)+(g)	0	0	0				
(a) Gastos com Órgãos Sociais							
(b) Gastos com Cargos de Direção							
(c) Remunerações do pessoal							
(i) Vencimento base + Subs. Férias + Subs. Natal							
(ii) Outros Subsídios							
(iii) Valorizações Remuneratórias							
(d) Benefícios pós-emprego							
(e) Ajudas de Custo							
(f) Restantes Encargos							
(g) Rescisões / Indemnizações							
Gastos Totais com pessoal (2) = (1) sem o impacto das medidas identificadas em (iii) e (g)							
<b>Designação</b>							
Nº Total RH (O.S. + Cargos de Direção + Trabalhadores)							
Nº Órgãos Sociais (O.S.) (número)							
Nº Cargos de Direção sem O.S. (número)							
Trabalhadores sem O.S. e sem Cargos de Direção (número)							
Gastos com Dirigentes/Gastos com o Pessoal [(b)/((1)-(g))]							

Quando seja o caso, a linha “(3) Gastos com o pessoal” deverá ser desagregada por situações correspondentes a eventuais propostas de contratação, designadamente quando delas resulte um aumento do número de trabalhadores.

### **3.3 Endividamento**

Os instrumentos previsionais para 2021 devem refletir uma política de limitação do crescimento do endividamento das empresas públicas. O endividamento tem também subjacente os aumentos de capital previstos por conversão de créditos em capital ou para cobertura do serviço da dívida.

O crescimento do endividamento das empresas públicas fica limitado a 2%, considerando o financiamento remunerado corrigido pelo capital social realizado e excluindo novos investimentos com expressão material. Para este fim, são 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 milhões de euros ou a 10% do orçamento da empresa em qualquer ano.

Para aferição da variação do endividamento é aplicada a seguinte fórmula:

$$\Delta \text{Endividamento} = \frac{(FR_t - FR_{t-1}) + (\text{Capital}_t - \text{Capital}_{t-1}) - \text{Novos Investimentos}_t}{FR_{t-1} + \text{Capital}_{t-1}}$$

em que:

*FR* – Financiamento remunerado;

*Capital* – Capital Social ou Capital Estatutário realizado;

*Novos Investimentos* – Novos investimentos com expressão material.

### **3.4 Plano de Investimentos Anual e Plurianual**

Os investimentos, anuais e plurianuais devem ter cobertura financeira garantida e serem suportados em análise custo-benefício 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.

Os projetos de investimento cujo financiamento implique o recurso a endividamento remunerado 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.

O Plano de Investimentos apresentado deve identificar o montante global de cada projeto e quantificar as fontes de financiamento por projeto e por ano, para os anos de 2021, 2022 e 2023, bem como, o valor remanescente de investimento a realizar (pós 2023), também desagregado por fonte de financiamento.



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 2020, bem como o valor despendido até 2019, inclusive, desagregado 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 novos investimentos com expressão material propostos pela empresa devem incluir o seguinte, para o horizonte temporal adequado, mas nunca inferior a três anos:

- i) A memória descritiva;
- ii) Programação anual material do investimento, incluindo indicadores físicos que permitam monitorizar a sua execução;
- iii) O 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) Os 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) Os indicadores financeiros que permitam o acompanhamento e monitorização da implementação destes investimentos, articulados com os indicadores físicos.

Sempre que a viabilidade económica e financeira do investimento não estiver verificada, deve ser fundamentada a imprescindibilidade do mesmo e, em particular, explicitado, fundamentando, se se trata de um bem público ou externalidade, ou se se destina à produção de um bem ou serviço público com significativas externalidades.

#### **4. 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 e desenvolvimento de recursos humanos para recuperação da empresa e consolidação da estrutura de pessoal que dê à empresa eficiência;
- 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 constitui assim o Plano de Atividades e Orçamento destas empresas, nos termos e para os efeitos do artigo 39.º do Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro (“RJSPE”).

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 (ponto 3); à eficiência operacional (ponto 3.1); ao PRC (ponto 3.1), relativas aos encargos com deslocações, ajudas de custo e alojamento, e associados à frota automóvel e aos encargos com contratação de estudos, pareceres, projetos e consultoria; e ao endividamento (ponto 3.3). No tocante às orientações financeiras para o triénio (ponto 2), só terão que 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 reporta-se a um triénio ou a prazo mais curto sempre que a liquidação termine antes do final do triénio, e compreenderá em particular as atividades a desenvolver e os recursos a utilizar, designadamente humanos e financeiros, necessários à boa execução do Plano de Liquidação.

As empresas em liquidação que não tenham Plano de Liquidação aprovado<sup>2</sup> ou que, tendo-o, o pretendam alterar, deverão apresentar a respetiva proposta de Plano de Liquidação ou de alteração<sup>3</sup>, 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.

#### **5. Data Limite para Entrega dos IPG**

A data limite para entrega dos IPG é o dia 21 de setembro<sup>4</sup>, devendo a proposta de PAO e toda a documentação que a acompanhe ser disponibilizada de forma desmaterializada através da plataforma SIRIEF.

#### **6. Documentação Anexa**

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

- i) Parecer do Conselho Fiscal (caso exista) e/ou do ROC ou Fiscal Único;
- ii) Eventuais pedidos de dispensa do cumprimento dos princípios enunciados nas presentes Instruções (e os correspondentes despachos dos membros do Governo, se os houver);

---

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> Sem prejuízo de, relativamente às EPR, vir a ser definida uma outra data



- iii) Eventuais despachos dos membros do Governo que sejam relevantes para a fundamentação de ações ou medidas que constem da proposta de PAO, *v. g.* de autorização de situações de exceção ou de recrutamento;
- iv) Demonstrações financeiras previsionais, detalhadas, com a indicação por trimestre em relação à previsão para 2021:
- v) Balanço previsional;
- vi) Demonstração de resultados por natureza;
- vii) Demonstração dos fluxos de caixa previsional<sup>5</sup>.
- viii) Plano de Redução de Custos detalhado por trimestres em relação à previsão para 2021;
- ix) 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 em 2019 e para o horizonte temporal 2020 (estimativa) e 2021 a 2023, e o valor remanescente de investimento a realizar, desagregados por fonte de financiamento.
- x) Memória descritiva de cada um dos novos investimentos com expressão material propostos, 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;
- xi) Plano de Restruturação, Plano de Liquidação ou alteração ao Plano de Liquidação.

**O Secretário de Estado do Tesouro**

**Miguel Cruz**

---

<sup>5</sup> Do qual devem constar notas explicativas dos fluxos projetados.