



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

Unidade Técnica de Acompanhamento e Monitorização do Setor Público Empresarial

PLANO DE ATIVIDADES

PARA

2021





FICHA TÉCNICA:

“Plano de Atividades para 2021”

é uma publicação da

**Unidade Técnica de Acompanhamento e Monitorização do Setor Público
Empresarial**

Disponível em: www.utam.pt

Na capa: Painéis da Escadaria Nobre do Ministério das Finanças, que representam “as atividades nacionais que concorrem para as finanças públicas” (1950-54), da autoria do pintor Joaquim Rebocho.



Introdução

Elaboração do Plano de Atividades

O Plano de Atividades para 2021 da Unidade Técnica de Acompanhamento e Monitorização do Setor Público Empresarial (“UTAM”) foi elaborado de acordo com o estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 183/96, de 27 de setembro, tomando em consideração a missão e as atribuições que lhe foram conferidas pelo Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro, alterado pela Lei n.º 75-A/2014, de 30 de setembro, que criou a UTAM, bem como o Decreto Regulamentar n.º 1/2014, de 10 de fevereiro, alterado pelo Decreto Regulamentar n.º 3/2014, de 9 de julho.

Missão

A UTAM é uma entidade pública da administração direta do Estado, dotada de autonomia administrativa, que depende diretamente do membro do governo responsável pela área das finanças. Com a sua criação pelo Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro, que aprovou o Regime Jurídico do Setor Empresarial Público, aquele membro do governo passou a ter sob sua tutela uma estrutura especializada para lhe prestar apoio técnico no exercício da função acionista nas empresas do Setor Empresarial do Estado (SEE), em particular no acompanhamento e monitorização da atividade destas empresas, tanto nos domínios económico-financeiro e jurídico como no tocante à promoção da boa gestão dos recursos públicos. A UTAM tem também por missão contribuir para a qualidade da gestão e para as boas práticas de governação no Setor Público Empresarial (SPE), incluindo o Setor Empresarial Local (SEL), através do acompanhamento e monitorização das empresas públicas locais, tendo em vista o equilíbrio económico e financeiro desse Setor.

Governação da UTAM

A UTAM é dirigida por um diretor, coadjuvado por dois coordenadores, e funciona num modelo de organização por áreas de atividade, definidas segundo as competências que lhe estão atribuídas. Assim, as áreas de responsabilidade atribuídas aos coordenadores e aos consultores de nível 1 da UTAM são as seguintes:

- Processo de análise das propostas de Atividades e Orçamentos das empresas públicas e acompanhamento e avaliação das boas práticas de gestão das empresas públicas (Carlos Tello Sousa);
- Acompanhamento do SEE, orçamento e contabilidade da UTAM (Alice Paulos);



- Acompanhamento dos assuntos jurídicos, incluindo a elaboração de Pareceres (Joana Crisóstomo);
- Análise económica das empresas públicas do SEE, suas operações e reporting (Fernando Santos);
- Desenvolvimento do website da UTAM, dos sistemas de informação e das bases de dados (Paulo Toste).

Para permitir que a informação seja partilhada internamente e conhecida atempadamente por todos, em particular atendendo às inter-relações das diversas matérias e competências da UTAM, o seu funcionamento assenta em reuniões semanais de coordenação para acompanhamento das tarefas em curso e atribuição de novas tarefas.

Atividades a desenvolver em 2021

A ação da UTAM em 2021 desenvolver-se-á em torno de cinco atividades principais:

Análise das propostas de Planos de Atividades e Orçamentos das empresas públicas do Setor Empresarial do Estado

A atividade na análise às propostas das empresas de Plano de Atividades e Orçamento, incluindo o Plano de Investimentos (doravante designados “PAO”), desenvolver-se-á em linhas semelhantes às implementadas em 2020, porém com o conjunto de empresas analisadas a ser alargado. Com efeito, em 2020 a UTAM recebeu para analisar propostas de PAO de 118 empresas públicas, para um número total vizinho de 190 entidades¹. Em 2021 o número de entidades com propostas de PAO analisadas pela UTAM deverá aumentar para cerca de 125. A UTAM irá também aperfeiçoar a metodologia de análise que utiliza na produção dos relatórios. Em particular, estes deverão estar estruturados em quatro níveis:

- i) Conformidade técnica e legal;
- ii) Implicações sobre o equilíbrio das contas públicas, e em particular verificação da

¹ Nos termos da alínea e) do n.º 1 do artigo 4.º do Decreto Regulamentar n.º 1/2014, de 10 de fevereiro, alterado pelo Decreto Regulamentar n.º 3/2014, de 9 de julho, a UTAM analisa “as propostas de planos de atividades e orçamentos das empresas do SEE, apresentadas através da Direção-Geral do Tesouro e Finanças.” Ora, as empresas públicas que remetem informação à DGTF representam cerca de dois terços do número total, pelo que a UTAM está gradualmente a estender a sua cobertura às restantes empresas. Encontram-se ainda sujeitas a análise, além das propostas de PAO de empresas públicas, as propostas de PAO de duas pessoas coletivas de tipo associativo, a ADENE (nos termos do n.º 2 do artigo 24.º-B. do Decreto-Lei n.º 47/2015, de 9 de abril), e o SUCH (nos termos do n.º 2 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 209/2015, de 25 de setembro).



compatibilidade das propostas de PAO com o disposto na Lei do Orçamento do Estado, após a aprovação desta;

- iii) Análise dos Planos de Investimentos para os novos investimentos com expressão material, quando tal faça sentido²;
- iv) Avaliação dos riscos envolvidos nas propostas de PAO

Em 2015 a UTAM implementou o primeiro nível de análise, que consistiu na validação da conformidade da proposta com o enquadramento jurídico, e com as instruções à elaboração dos Instrumentos Previsionais de Gestão (“IPG”), complementadas com a análise do padrão temporal de despesa e receita e com a execução do orçamento do ano anterior. Em 2016 começaram a ser avaliadas as implicações sobre o equilíbrio das contas públicas, designadamente face ao défice orçamental. Em 2017 foi iniciada a avaliação de risco no contexto específico das empresas públicas, com a implementação de uma metodologia própria de análise. Em 2018 a análise dos PAO foi recentrada no médio prazo.

Acompanhamento e monitorização das empresas do SEE

Em 2021 a UTAM desenvolverá o modelo de acompanhamento das empresas públicas do SEE, com suporte na base de dados para o acompanhamento das empresas que vem sendo construída e cuja principal fonte de informação é o Sistema de Recolha de Informação Económica e Financeira (SIRIEF)³ e será instrumental para se retomar a elaboração do Boletim Trimestral do SEE. Paralelamente, será também desenvolvida uma metodologia de acompanhamento e monitorização do desempenho das empresas públicas, centrada na evolução da sua situação financeira, e criado um ‘dashboard’ de Key Performance Indicators (KPI) que servirá de instrumento de monitorização, com as variáveis e indicadores relevantes.

Desta forma será possível efetuar, por uma equipa pequena, um efetivo acompanhamento das empresas do SEE. O primeiro nível de análise será então cumprido automatizando esse exercício, na produção de indicadores e através da construção de um sistema de *early warnings*⁵. O trabalho dos consultores da UTAM poderá assim concentrar-se nos desvios significativos e nas empresas que mais podem comprometer as projeções para a evolução

² Ou seja, quando for possível calcular os indicadores clássicos de análise de investimentos, efetuar uma análise custo-benefício ou, pelo menos, estimar o custo de oportunidade.

³ A ser complementado com informação obtida diretamente das empresas sobre indicadores ou dados em domínios específicos, e pela informação histórica resultante do exercício de acompanhamento da UTAM.



financeira do SEE, pela dimensão e implicações do seu impacte.

Nesta medida, o exercício de acompanhamento centrar-se-á na análise de desvios face à programação trimestral e nas suas implicações sobre as projeções para o final do ano, bem como na avaliação de eventuais medidas corretivas. Será privilegiada a aplicação de métodos e modelos econométricos, e particularmente de modelos de atualização de projeções em função de nova informação⁴. Produzir-se-á trimestralmente um relatório sobre a situação financeira das empresas públicas e a evolução nesta matéria durante o ano, numa base individual, em matéria financeira e quanto aos objetivos traçados à empresa para o conjunto do ano⁵.

Acompanhamento e monitorização das empresas do SEL

Não será qualquer atividade no âmbito do SEL em 2021, à semelhança de 2020, uma vez que a UTAM não dispõe nem recursos humanos, nem financeiros que o permitam, apesar das competências que lhe estão atribuídas nesta matéria⁶.

Financiamento das empresas públicas e promoção do rigor da programação financeira plurianual do SEE

A atividade da UTAM neste domínio centrar-se-á:

- i) No aprofundamento da análise do modelo de financiamento das empresas públicas e na implementação dos seus pressupostos de base, incluindo a apreciação pela UTAM das bases de contratualização da prestação de serviços de interesse geral e das correspondentes indemnizações compensatórias quando solicitado pela tutela;
- ii) Na avaliação das implicações financeiras da atividade das empresas públicas, através da apreciação dos planos de atividades e dos planos de investimentos reportados ao triénio, como suporte ao exercício de programação financeira plurianual da atividade empresarial do Estado.

⁴ A título de exemplo, uma metodologia que se tentará aplicar – caso prove ser adequada – é a do filtro de Kalman

⁵ Objetivos esses que são, designadamente, os constantes do respetivo PAO.

⁶ Nos termos da alínea k) do artigo 4.º do Decreto Regulamentar n.º 1/2014, de 10 de fevereiro, alterado pelo Decreto Regulamentar n.º 3/2014, de 9 de julho, a qual estatui que deve a UTAM “acompanhar e monitorizar a atividade do SEL através da informação recebida da Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL), com reporte periódico ao membro do governo responsável pela área das finanças, em articulação com o membro do governo responsável pela área da administração local”. Mais, sendo a informação contida na base de dados da DGAL anual, a periodicidade de reporte aqui referida será também necessariamente anual.



Contributo para a melhoria da gestão e para adoção das melhores práticas de gestão no Setor Público Empresarial

A atividade da UTAM neste domínio foca-se em duas áreas distintas de ação:

- i) Acompanhamento e avaliação das boas práticas de gestão das empresas públicas;
- ii) Acompanhamento das melhores práticas internacionais nesta matéria⁷ na medida em que os recursos disponíveis o permitam.

Na primeira área de ação, a UTAM desenvolverá em 2021 as seguintes tarefas:

- a) Divulgação às empresas do manual sobre a elaboração dos relatórios de governo societário, cujo objetivo é instruir as empresas sobre o conteúdo mínimo e formato indicativo destes relatórios, incluindo os documentos a anexar ou apresentar para efeitos de apreciação pela UTAM, bem como informar as empresas sobre como a UTAM analisa e avalia, através dos referidos relatórios, as suas práticas de gestão, incluindo os instrumentos e metodologias de avaliação a que a UTAM recorre para esse fim⁸;
- b) Análise dos relatórios de governo societário das empresas públicas (estes últimos versam sobre as boas práticas de gestão da empresa) e a elaboração dos respetivos relatórios de análise, remetidos à DGTF para inclusão no processo de apreciação dos documentos de prestação de contas;
- c) Apresentação de um relatório global sobre as práticas de governação das empresas públicas do SEE, com base nos seus relatórios de governo societário⁹.

⁷ Nos termos das alíneas r) e t) do artigo 4.º do Decreto Regulamentar n.º 1/2014, de 10 de fevereiro, alterado pelo Decreto Regulamentar n.º 3/2014, de 9 de julho, cabe à UTAM “acompanhar as experiências internacionais no âmbito do setor público empresarial, estabelecendo relações com organizações da União Europeia e internacionais que intervenham nesta área, bem como propor a nomeação de representantes nacionais nos organismos congéneres das referidas organizações” e “promover ações de formação, em particular dirigidas aos quadros técnicos que exercem funções no âmbito do setor público empresarial”.

⁸ Em 17 de fevereiro de 2016, a UTAM disponibilizou no seu site pela primeira vez o “Manual para a Elaboração do Governo Societário 2015”, que incluía a grelha de avaliação (‘checklist’ de informação e avaliação de cumprimento de cada item). Anualmente vem sendo feita a atualização deste manual e sua publicitação.

⁹ O primeiro relatório foi emitido em dezembro de 2015, incidindo sobre os relatórios de governo societário referentes ao ano de 2014. Este relatório aborda, nomeadamente, as instruções que mais facilmente foram cumpridas e as que se revestiram de particular dificuldade, de compreensão ou de cumprimento, para que se possa detetar onde se deve concentrar o esforço de melhoria.



No tocante às competências respeitantes à segunda área de ação, em 2021 a UTAM não desenvolverá qualquer ação neste domínio visto não dispor de recursos para tal.

Outro apoio técnico ao exercício da função acionista

A UTAM prestará ao membro do governo com a tutela das finanças o apoio técnico no exercício da função acionista que lhe for solicitado, designadamente na elaboração de pareceres e informações¹⁰.

Recursos Humanos

O Decreto Regulamentar n.º 1/2014, de 10 de fevereiro, alterado pelo Decreto Regulamentar n.º 3/2014, de 9 de julho, prevê no seu artigo 8.º que na UTAM “desempenham funções, em regime de comissão de serviço, pelo período de três anos, renovável, dois coordenadores e até 16 consultores de primeiro, de segundo e de terceiro nível, (...)”. O mesmo artigo, no seu n.º 3 define os limites máximos de consultores em cada nível – 6 consultores de nível 1, 6 consultores de nível 2 e 4 consultores de nível 3.

A 31 de dezembro de 2020 a situação quanto ao número de consultores era a seguinte:

Cargo	Previsto	31/12/2020
Diretor	1	1
Coordenador	2	2
Consultor de nível 1	6	3
Consultor de nível 2	6	6
Consultor de nível 3	4	0
Total	19	12

Acrescem a este número dois colaboradores cedidos pela Secretaria-Geral do Ministério das Finanças que, de acordo com o artigo 11.º do mesmo diploma, “disponibiliza à Unidade Técnica o pessoal de apoio técnico, administrativo e operacional que se revele necessário ao seu regular funcionamento”. Saliente-se que um dos coordenadores está em situação de baixa médica que se prolongará, previsivelmente, até finais do primeiro trimestre de 2022.

Atualmente, para a prossecução das atividades planeadas para o ano de 2021 é importante garantir uma equipa ajustada, quer na sua dimensão, quer na sua formação, aptidões e experiência. Neste sentido, espera-se que em 2021 o número de consultores da UTAM possa

¹⁰ Por exemplo, sobre a aquisição ou alienação de participações sociais por empresas públicas ou a criação, fusão, cisão ou transformação de empresas públicas do SEE,



aumentar, contrariando a evolução dos anos recentes, por forma à presente proposta de Plano de Atividades poder ser cumprida.

Orçamento

Para fazer face às despesas que resultam dos encargos decorrentes da prossecução da sua missão, são atribuídas à UTAM as seguintes receitas:

- 1) Dotações atribuídas pelo Orçamento do Estado;
- 2) Produto de venda de publicações e de trabalhos editados;
- 3) Outras consagradas por lei, por contrato ou por outro título

Na prática, as fontes de financiamento da UTAM têm-se limitado às primeiras.

Para o ano de 2021 prevêem-se as despesas apresentadas no quadro seguinte, financiadas pelas dotações atribuídas pelo Orçamento do Estado

Designação da despesa	Montante
Despesas com o pessoal	753.519,00 €
Aquisição de bens e serviços	34.144,00 €
Aquisição de bens de capital	3.000,00 €
Total	790.663,00 €

No que respeita a despesas com o pessoal ao serviço, o orçamento de 2021 comporta, para além do pessoal em funções em 31 de dezembro de 2020, a entrada em funções de um consultor de nível 1 e um consultor de nível 2.

As despesas com aquisições de bens de capital consideram o investimento em equipamentos e suporte lógico para possibilitar a automatização de diversas tarefas, bem como o teletrabalho na medida em que for necessário ou recomendável.