



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

Unidade Técnica de Acompanhamento e Monitorização do Setor Público Empresarial

PLANO DE ATIVIDADES

PARA

2022





FICHA TÉCNICA:

“Plano de Atividades para 2022”

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 2022 da Unidade Técnica de Acompanhamento e Monitorização do Setor Público Empresarial (“UTAM”) foi elaborado como estabelecido no Decreto-Lei n.º 183/96, de 27 de setembro, com base na missão e atribuições estabelecidas à utam no Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro, alterado pela Lei n.º 75-A/2014, de 30 de setembro, 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 Público Empresarial (“RJSPE”), 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 Setor¹.

Governança 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);

¹ A UTAM não exerce esta competência uma vez que não está dotada dos coordenadores previstos no seu diploma orgânico, dispondo apenas de nove dos 16 consultores aí considerados.



- 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, incluindo a avaliação do desempenho dos órgãos de administração (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 2022

A ação da UTAM em 2022 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

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.”* Em conformidade, a análise às propostas das empresas de Plano de Atividades e Orçamento, incluindo o Plano de Investimentos (“PAO”), constitui a primeira atividade básica da UTAM e desenvolver-se-á em linhas semelhantes às implementadas nos anos anteriores, mas com o conjunto de empresas analisadas a ser alargado.

Com efeito, em 2021 a UTAM recebeu para analisar propostas de PAO de 118 empresas públicas, para um número total vizinho de 190 entidades². Em 2022 o número de entidades com propostas de PAO analisadas pela UTAM deverá aumentar para um pouco mais de 125.

² As empresas públicas que remetem as propostas de PAO e demais 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.



A metodologia de análise utilizada na produção dos relatórios está estruturada em quatro níveis:

- i) Conformidade técnica e legal;
- ii) Implicações sobre o equilíbrio das contas públicas, e em particular verificação da 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 sentido³;
- 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 2022 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)⁴ e será instrumental para se retomar a elaboração do Boletim Trimestral do SEE.

Paralelamente, será finalizada a 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

³ 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. Esta análise pode não ser possível no caso dos investimentos de reposição/substituição.

⁴ 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 e da avaliação de desempenho dos órgãos de administração das empresas públicas do SEE.



monitorização, com as variáveis e indicadores relevantes. Será assim 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*. O trabalho dos consultores da UTAM poderá então concentrar-se nos desvios significativos e nas empresas que mais podem comprometer as projeções para a evolução financeira do SEE, pela dimensão e implicações do seu impacto.

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 informação. 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 2022, à semelhança de 2021, 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;

⁵ Objetivos esses que são, designadamente, os constantes do respetivo PAO e/ou nos contratos de gestão dos seus administradores.

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.



- 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.

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 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 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



No tocante às competências respeitantes à segunda área de ação, em 2022 a UTAM não desenvolverá qualquer ação neste domínio visto não dispor de recursos para tal.

Implementação da Portaria 317-A/2021, de 23 de dezembro (análise e parecer dos contratos de gestão dos administradores das empresas públicas do SEE e avaliação do seu desempenho)

A Portaria 317-A/2021, de 23 de dezembro, criou um conjunto de novas atribuições para a UTAM, no âmbito dos contratos de gestão a firmar com os administradores de todas as empresas públicas do SEE. Trata-se de um acréscimo muito significativo do volume de trabalho, que compreende designadamente a emissão de pareceres sobre cada contrato, em diversas fases da respetiva apreciação, e que irá provocar a necessidade de aumento do número de consultores da Unidade Técnica. Enumerem-se então as novas atribuições, por referência à Portaria, e com indicação da tarefa a desenvolver:

- 1 - Artigo 3.º, n.º 10: *“O resultado operacional do exercício, líquido de imparidades, variação das provisões e correções de justo valor, pode ser ajustado por exclusão de despesas não recorrentes, designadamente custos de reestruturação, desde que com parecer favorável da Unidade Técnica de Acompanhamento e Monitorização do Setor Público Empresarial (UTAM)”*. A UTAM deverá emitir parecer **obrigatório e vinculativo**. O referido ajuste só pode ser efetuado se a UTAM se pronunciar favoravelmente.
- 2 - Artigo 3.º, n.º 12: *“O previsto no n.º 9 pode ser excecionado pelos membros do Governo responsáveis pela área das finanças e pelo setor de atividade da empresa pública, após parecer da UTAM, que deve ser divulgado no seu sítio de Internet”*.

[n.º 9: *“Os objetivos definidos no contrato de gestão devem incluir obrigatoriamente:*

- a) Um ou mais objetivos relacionados com o resultado operacional do exercício, líquido de imparidades, variação das provisões e correções de justo valor, com uma ponderação mínima conjunta de 20 % para efeitos do cálculo do grau de cumprimento global dos objetivos;*
- b) Um ou mais objetivos relacionados com a satisfação dos clientes, com uma ponderação mínima conjunta de 20 % para efeitos do cálculo do grau de cumprimento global dos objetivos.”]*

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.



A UTAM deverá emitir parecer **obrigatório** acerca da aceitação ou não aceitação de exceção à aplicação do n.º 9 do artigo 3.º, prévio à decisão dos membros do Governo responsáveis pela área das finanças e pelo setor de atividade da empresa pública.

- 3 - Artigo 3.º, n.º 13: *“Os objetivos, incluindo indicadores e respetivas metas, devem ser propostos pelo Conselho de Administração da empresa pública à UTAM, que, após análise e escrutínio, deve formular uma proposta, a ser expressamente aprovada pelos membros do Governo responsáveis pela área das finanças e pelo setor de atividade da empresa pública”*. O Conselho de Administração da empresa pública formula uma proposta dos objetivos, que a UTAM analisa e escrutina e, depois, elabora **obrigatoriamente** (outra) proposta, a ser submetida a aprovação dos membros do Governo responsáveis pela área das finanças e pelo setor de atividade da empresa pública.
- 4 - Artigo 5.º, n.º 2: *“O grau de cumprimento referido no número anterior é apurado pelos órgãos de fiscalização das empresas e comunicado à UTAM, de forma desmaterializada através do Sistema de Recolha de Informação Económica e Financeira (SIRIEF), para efeitos do disposto na alínea f) do n.º 1 do artigo 4.º do Decreto Regulamentar n.º 1/2014, de 10 de fevereiro”*. Após avaliação do cumprimento das orientações e objetivos de gestão e do desempenho anual do órgão de administração, a UTAM deve: (i) remeter os respetivos resultados à DGFT, para serem integrados no processo de apreciação dos documentos anuais de prestação de contas; e (ii) elaborar proposta de atribuição de prémios anuais de gestão.
- 5 - Artigo 5.º, n.º 3: *“Após a avaliação do cumprimento das orientações e objetivos de gestão e do desempenho anual do órgão de administração, nos termos do número anterior, a UTAM envia, até 60 dias após a prestação das contas do exercício, proposta de atribuição de prémios anuais de gestão aos membros do Governo responsáveis pela área das finanças e pelo setor de atividade da empresa pública, para aprovação expressa nos termos do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de março, na sua redação atual”*. A UTAM elabora proposta de atribuição de prémios anuais de gestão, a ser **obrigatoriamente** enviada pela UTAM aos membros do Governo responsáveis pela área das finanças e pelo setor de atividade da empresa pública.
- 6 - Artigo 8.º, n.º 2: *“O montante do prémio de gestão a atribuir a um gestor público de uma empresa em liquidação é determinado em função do grau de cumprimento do Plano de Liquidação da empresa, conforme apurado pela UTAM, ou do Plano de*



Atividades e Orçamento se dele constar a planificação das operações de liquidação e a respetiva calendarização, e dos objetivos estabelecidos no respetivo contrato de gestão, considerados em partes iguais". A UTAM deve apurar o grau de cumprimento do Plano de Liquidação da empresa no âmbito da determinação do montante do prémio de gestão a atribuir a um gestor público de uma empresa em liquidação.

Outro apoio técnico ao exercício da função acionista

A UTAM prestará ao membro do governo com a tutela da área 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 2021 a situação quanto ao número de consultores, incluindo o Diretor e Coordenadores, era a seguinte:

Cargo	Previsto	31/12/2021
Diretor	1	1
Coordenador	2	2
Consultor de nível 1	6	5
Consultor de nível 2	6	5
Consultor de nível 3	4	0
Total	19	13

Acréscce a este número um colaborador cedido 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

¹⁰ A título de exemplo, estão expressamente previstos no RJSPE os seguintes domínios: a aquisição ou alienação de participações sociais por empresas públicas e a criação, fusão, cisão ou transformação de empresas públicas do SEE,



baixa médica que se prolongará, previsivelmente, até abril de 2022.

Atualmente, para a prossecução das atividades planeadas para o ano de 2022 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 aumentar, 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 à primeira.

Para o ano de 2022 prevêem-se as despesas apresentadas no quadro seguinte, financiadas pelas dotações atribuídas pelo Orçamento do Estado

Designação da despesa	Montante
Despesas com o pessoal	819.535,00 €
Aquisição de bens e serviços	32.314,00 €
Aquisição de bens de capital	5.000,00 €
Total	856.849,00 €

No que respeita a despesas com o pessoal ao serviço, o orçamento de 2022 comporta, para além do pessoal em funções em 31 de dezembro de 2021, a entrada em funções de um consultor de nível 1 e um consultor de nível 3.

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.