

Livro Branco

do

Sector Empresarial Local

Novembro 2011

Índice

INTRODUÇÃO	3
As empresas de iniciativa e de âmbito autárquico e a Lei n.º 53-F/2006, de 29 de Dezembro	3
O Livro Branco do Sector Empresarial Local	6
1. DIAGNÓSTICO	7
1.1. Caracterização do SEL	7
1.2. Situação económico-financeira do SEL	16
1.3. O impacto do SEL na economia e nas finanças locais.....	20
1.4. A sustentabilidade do SEL.....	22
1.5. Avaliação do quadro legal do SEL existente e a sua adequação	25
1.6. Identificação das perspectivas de desenvolvimento futuro do SEL.....	25
2. ORIENTAÇÕES E RECOMENDAÇÕES	27
2.1. Uma leitura de síntese do Estudo Técnico	27
2.2. Orientações gerais para um SEL mais transparente, eficiente e qualificado.....	29
2.3. Recomendações	33
2.4. Acções imediatas	37
ANEXOS	
Anexo 1. Resolução do Conselho de Ministros n.º 64/2010, de 30 de Agosto	
Anexo 2. Resolução do Conselho de Ministros n.º 39/2011, de 22 de Setembro de 2011	
Anexo 3. Significado e fórmula de cálculo dos rácios económico-financeiros	

Constituição da Comissão de Acompanhamento da Elaboração do Livro Branco do Sector Empresarial Local

(criada pela RCM nº 64/2010, de 30 de Agosto)

Presidente: Manuel Victor Moreira Martins;

Vogais:

António Maria Perez Metelo da Silva;

Artur José Pontevianne Homem da Trindade;

Franquelim Fernando Garcia Alves;

João Manuel Machado Ferrão;

José da Silva Costa;

Luís Filipe Nunes Coimbra Nazaré;

Maria Luísa Schmidt;

Pedro Costa Gonçalves.

LIVRO BRANCO DO SECTOR EMPRESARIAL LOCAL

INTRODUÇÃO

As empresas de iniciativa e de âmbito autárquico e a Lei n.º 53-F/2006, de 29 de Dezembro

Um pouco por toda a Europa, sobretudo nas duas últimas décadas, a figura das empresas de *iniciativa* e de *âmbito* autárquico consolidou-se, como expediente de larga utilização, desde logo, na procura das vantagens intuitivamente associadas ao emprego, pelo sector público, de formas organizativas empresariais para o desenvolvimento de missões da responsabilidade pública. O figurino da *empresa* impôs-se também como modelo organizativo de promoção de uma *iniciativa económica municipal*, e, neste âmbito, como resposta às graves dificuldades financeiras das autarquias locais. Além disso, já num outro horizonte de intenções, a instituição de empresas surgiu também como uma forma de desenvolvimento de parcerias, envolvendo as entidades municipais e parceiros privados ou outros parceiros públicos.

Em Portugal, a criação de empresas por iniciativa municipal só se converteu numa realidade com dimensão significativa após a publicação da *Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto*. Antes disso, apesar de, pelo menos desde a lei das autarquias locais de 1977, o legislador autorizar expressamente os municípios a fazê-lo ⁽¹⁾, a criação de *empresas municipais* ou *empresas públicas municipais* assumiu um carácter pontual e episódico ⁽²⁾.

Padecendo de alguns defeitos, omissões e ambiguidades, a *Lei n.º 58/98* acabaria, contudo, por activar um generalizado processo de criação de empresas municipais, no início, sobretudo na modalidade de *empresa pública* e, nos últimos tempos da sua vigência, também

¹ No seu artigo 48.º, n.º 1, alínea o), a *Lei n.º 79/77, de 25 de Outubro*, atribuía à assembleia municipal a competência para autorizar o município “a formar empresas municipais”; posteriormente, o artigo 39.º, n.º 2, alínea g), do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março, reiterava a competência da assembleia municipal para autorizar o município “a criar empresas públicas municipais”.

² Mesmo considerando as sociedades comerciais constituídas por iniciativa municipal, eram em pequeno número as empresas de âmbito municipal, antes do ano de 1998; apesar de tudo, havia alguns casos, como a *Emarlis – Empresa Municipal de Águas Residuais de Lisboa* (entretanto extinta), a *Gebalis – Gestão dos Bairros Municipais de Lisboa*, ou a *Fozcôa Invest, Energia, Turismo e Serviços*, instituída pelo Município de Vila Nova de Foz Côa, no formato de sociedade anónima. Um caso especial foi o da *EPUL, Empresa Pública de Urbanização de Lisboa*, criada por diploma legal (Decreto-Lei n.º 613/71, de 31 de Dezembro) como *pessoa colectiva de direito público*, com as características de empresa de âmbito e sob supervisão e orientação municipal.

de “empresas mistas”, de *capitais maioritariamente públicos* (as designadas – por influência do direito da União Europeia – *parcerias público-privadas institucionalizadas*).

A partir de 1 de Janeiro de 2007, com a entrada em vigor da Lei n.º 53-F/2006, de 29 de Dezembro, que aprovou o *Regime Jurídico do Sector Empresarial Local*, iniciava-se uma nova fase na evolução das empresas de iniciativa e âmbito autárquico.

Nos termos do artigo 2.º, n.º 1, do referido diploma, o *sector empresarial local* (SEL) “*integra as empresas municipais, intermunicipais e metropolitanas*”.

Embora na *Exposição de Motivos* que acompanhava a *Proposta de Lei* ⁽³⁾ se assumisse um intuito simplesmente modernizador, o RJSEL promoveu, contudo, uma ruptura profunda com a abordagem da *Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto*, e com a natureza da regulamentação aí acolhida.

Em primeiro lugar, acolheu uma noção de empresa que quase a identificava com a sociedade comercial (*rectius*, com a “*sociedade constituída nos termos da lei comercial*”). Uma tal identificação só não se apresentava completa, porque, acolhendo um princípio de *dualismo organizativo*, a noção abrangia também as designadas *entidades empresariais locais*.

Em segundo lugar, sem prejuízo desse *dualismo organizativo*, a lei ocupou-se com especial desenvolvimento do modelo de regulação das empresas municipais que seguem o “*paradigma societário*”, que são constituídas nos termos da lei comercial.

A Lei n.º 53-F/2006 estabeleceu, de forma exigente, as condições jurídicas que as entidades autárquicas passavam a ter de cumprir para criar empresas: acolheu uma disciplina detalhada e rigorosa sobre as condições substantivas e procedimentais a cumprir na criação de empresas. Neste aspecto, observa-se, com nitidez, a preocupação legislativa com os perigos de algum *desvario* de decisões de criação de empresas sem a fundamentação séria da racionalidade e da mais-valia do formato empresarial.

Além disso, a lei ocupou-se, também com grande detalhe, do objecto das empresas, fixando, nesse âmbito, limites *negativos* e determinantes *positivas*: no primeiro caso, encontra-se a proibição de criação de empresas para o exercício de “*actividades de natureza exclusivamente administrativa*” ou de “*intuito predominantemente mercantil*”, e, no segundo, a exigência de que o objecto das empresas se consubstancie necessariamente na “*gestão de serviços de interesse geral*”, na “*promoção do desenvolvimento local e regional*”

³ Proposta de Lei n.º 91/X (2006).

ou na “gestão de concessões” e, em todos os casos, sempre no âmbito das atribuições autárquicas.

Ainda um aspecto de grande relevo decorre do facto de a lei ter conferido uma atenção muito particular aos imperativos de *transparência* e de *imparcialidade*: por um lado, no domínio das relações entre as empresas e as entidades participantes, impondo, nesse âmbito, a regra segundo a qual a contabilidade deve identificar todos os fluxos financeiros com as entidades participantes (*transparência nas relações financeiras*), bem como o princípio de que quaisquer contribuições financeiras de entidades participantes têm de se disciplinar por contrato; por outro lado, quanto à actuação externa das empresas, estabelecem-se regras importantes sobre a imparcialidade e publicidade da contratação, impondo ainda a genérica sujeição das empresas às regras da concorrência.

No horizonte do relacionamento entre as entidades participantes e as empresas, a lei promoveu a generalização do *contrato* (contrato de gestão ou contrato-programa, consoante os casos), adoptou um modelo de *tutela económica e financeira* sobre as entidades empresariais locais e remeteu, em grande medida, para o contrato e para a *função accionista* a orientação autárquica das empresas societárias.

Por fim, assinala-se um dos aspectos porventura mais inovadores, relacionado com o regime da *consolidação financeira*, nos termos do qual as entidades participantes passaram a assumir a responsabilidade de manter o equilíbrio das contas das empresas; em caso de desequilíbrio, o endividamento líquido e os empréstimos das empresas passavam a contar para o cálculo do endividamento líquido das entidades autárquicas participantes.

Assim, desde 1998, os municípios e outras entidades do espaço autárquico passaram a dispor de um regime legal de enquadramento para a criação de empresas. Contudo, as lacunas, equívocos e problemas foram inúmeros, pelo que houve necessidade de introduzir afinamentos e definir de forma mais rigorosa as condições iniciais, surgindo, no fim de 2006, um novo enquadramento legal. É pois sobre uma realidade construída ao abrigo e com fundamento nesses dois diplomas legislativos que incide o presente Livro Branco do Sector Empresarial Local.

O Livro Branco do Sector Empresarial Local

O Livro Branco do Sector Empresarial Local (SEL) é o resultado da reflexão de uma Comissão de Acompanhamento (CA), criada pela RCM n.º 64/2010, (em anexo)⁴, tecnicamente apoiada num estudo elaborado por uma equipa de Professores do Instituto Superior de Economia e Gestão (ISEG).

São apresentados dois documentos. Um **Estudo Técnico**, que corresponde à fonte da informação de base, e o **Livro Branco** (LB) propriamente dito, da responsabilidade da CA, organizado em duas partes: diagnóstico (síntese do Estudo Técnico) e Orientações e Recomendações.

Ao longo do período decorrido entre Setembro de 2010 e Novembro de 2011, a CA debruçou-se sobre os Termos de Referência do Estudo, discutiu o conteúdo do Inquérito e analisou os Relatórios Técnicos que foram sendo produzidos pelo ISEG, o primeiro em Dezembro de 2010, o segundo em Fevereiro de 2011, o terceiro em Maio de 2011, o quarto em Setembro de 2011 e o Relatório Final em Outubro de 2011.

A elaboração do Livro Branco e da sua base de trabalho – o Estudo Técnico – sofreu um atraso importante, motivado por algumas dificuldades e acontecimentos não previstos e, nalguns casos, mesmo imprevisíveis.

Uma dificuldade decorreu da exigência de uma prévia clarificação de conceitos necessários à própria definição do universo da análise; por sua vez, este esforço exigiu a compatibilização de uma óptica jurídica e normativo-legal com compreensões de natureza económica e financeira.

Uma outra dificuldade, aliás directamente relacionada com a anterior, traduziu-se em obstáculos de várias ordens quanto ao acesso e tratamento da informação sobre o SEL, a qual se encontra dispersa por várias entidades, em muitos casos com acessos condicionados, pelo menos a certos níveis de informação, por razões de segredo estatístico.

A acrescer a essas, verificaram-se ainda dificuldades nos domínios da obtenção e mesmo do tratamento das respostas ao Inquérito enviado às autarquias e às empresas do SEL.

⁴ O mandato da Comissão foi prorrogado pela **Resolução do Conselho de Ministros n.º 39/2011, de 22 de Setembro**.

Sem prejuízo dessas reais dificuldades, foi possível obter informação para elaborar o Livro Branco e, mais do que isso, para nele se alicerçarem algumas conclusões, bem como importantes orientações e recomendações.

Em jeito de antecipação das conclusões que a exposição subsequente permite fundar, pode afirmar-se que a principal mensagem do Livro Branco é a de que o enquadramento jurídico do SEL necessita de uma revisão urgente, de forma a: privilegiar a simplicidade dos modelos ou tipos jurídicos que podem revestir as empresas do SEL; promover a informação clara sobre o motivo da sua criação e as condições de funcionamento das empresas; definir as condições de sustentabilidade das actividades desenvolvidas pelas empresas, definir as bases do quadro de relacionamento entre as empresas e as autarquias locais.

Impõe-se, antes de terminar, uma última nota introdutória, para sublinhar que o Livro Branco - como o Estudo Técnico que está na sua base - tem como objecto o universo do SEL tal como o mesmo se apresentava no fim do ano de 2009.

1. DIAGNÓSTICO

1.1. Caracterização do SEL

1.1.1. Conceitos - chave

De acordo com a definição apresentada na legislação que regula o Sector Empresarial Local (SEL) (Lei n.º 53 - F/2006, de 29 de Dezembro), existem **duas categorias de empresas** que integram o SEL:

- “Empresas na forma de sociedade comercial”, propriamente ditas, que podem ser municipais, intermunicipais e metropolitanas. Conforme o seu art.º 3º; nos termos do n.º 1 do artigo 3.º, “são empresas municipais, intermunicipais e metropolitanas as *sociedades constituídas nos termos da lei comercial*, nas quais os municípios, associações de municípios e áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto, respectivamente, possam exercer, de forma directa ou indirecta, uma influência dominante em virtude de alguma das seguintes circunstâncias:
 - a) Detenção da maioria do capital ou dos direitos de voto;
 - b) Direito de designar ou destituir a maioria dos membros do órgão de administração ou de fiscalização.”

- “Entidades Empresariais Locais com natureza empresarial” (“entidades empresariais locais”), reguladas no Capítulo VII da referida Lei (cf. nº 2 do art.º 3º). Determina este artigo que: “Os municípios, as associações de municípios e as áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto podem constituir pessoas colectivas de direito público, com natureza empresarial, doravante designadas «entidades empresariais locais».”

Como resulta da definição legal, note-se que, de acordo com a legislação, integram o SEL quer as empresas sob influência dominante *directa* mas também as que se encontram sob a influência dominante *indirecta* de municípios, de associações de municípios ou das áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto.

1.1.2. O universo SEL

Como se constata em 1.1.1., a lei define claramente a composição e os tipos de empresas que integram o SEL. No entanto, sem prejuízo dessa definição abstracta clara, é, hoje, difícil e até penoso, determinar com precisão qual a dimensão concreta do SEL. Por um lado, porque não existe nenhum registo exaustivo das empresas que o integram e, por outro lado, porque as tipologias do SEL não foram transpostas para as categorias operativas utilizadas nos diversos sistemas de informação que registam dados sobre as entidades colectivas existentes em Portugal e, por isso, também, as instituições do SEL.

Assim, a delimitação do universo do Sector Empresarial Local teve que se fazer a partir da informação existente em múltiplas fontes. Ora, essa informação, oriunda de diversas fontes, nem sempre é, facilmente, compatibilizável⁵. Essa situação tornou o que deveria ser uma tarefa simples, num trabalho extremamente penoso e moroso de recolha e levantamento do universo.

Da análise das diversas fontes de informação que podem permitir identificar organizações que integram o SEL, foi efectuada uma delimitação de que foram retidas 392 empresas.

⁵ Lista da DGAL, com identificação das entidades que integram o sector empresarial local; lista de entidades que o INE e o Banco de Portugal consideram, à luz do Sistema de Contas Nacionais (base 2006), controladas pelas autarquias locais; lista do Registo Nacional de Pessoas Colectivas das entidades com natureza jurídica correspondentes a entidades do SEL; lista de entidades do SEL obtida por inquirição directa junto dos municípios; lista de entidades controladas indirectamente pelos municípios apurada a partir dos dados da Informação Empresarial Simplificada (IES).

Deste total de instituições, 242 são empresas em forma de sociedade comercial, 123 são Entidades Empresariais Locais; 27 são empresas sob influência dominante indirecta. Em termos de âmbito territorial, 354 têm natureza municipal e as restantes 38 têm natureza intermunicipal ou metropolitana.

Tabela 1: O universo SEL em 2009

Tipo de entidade	Número de empresas
Total de empresas que integram o SEL	392
Empresas em forma de sociedade comercial	242
Municipais	211
Intermunicipais/ metropolitanas	31
Entidades Empresariais Locais	123
Municipais	116
Intermunicipais/Metropolitanas	7
Empresas sob influência dominante indirecta	27

Fonte: Relatório Final da Consultoria Técnica para Elaboração do Livro Branco do Sector Empresarial Local (com adaptações, no domínio da nomenclatura jurídica)

Considerando as 354 (211+116+27) empresas natureza estritamente municipal, verifica-se que: i) existem empresas do SEL em 166 dos 308 municípios portugueses (cerca de 54%); ii) em 82 desses 166 municípios só existe uma empresa e iii) apenas 18 municípios têm 5 ou mais empresas.

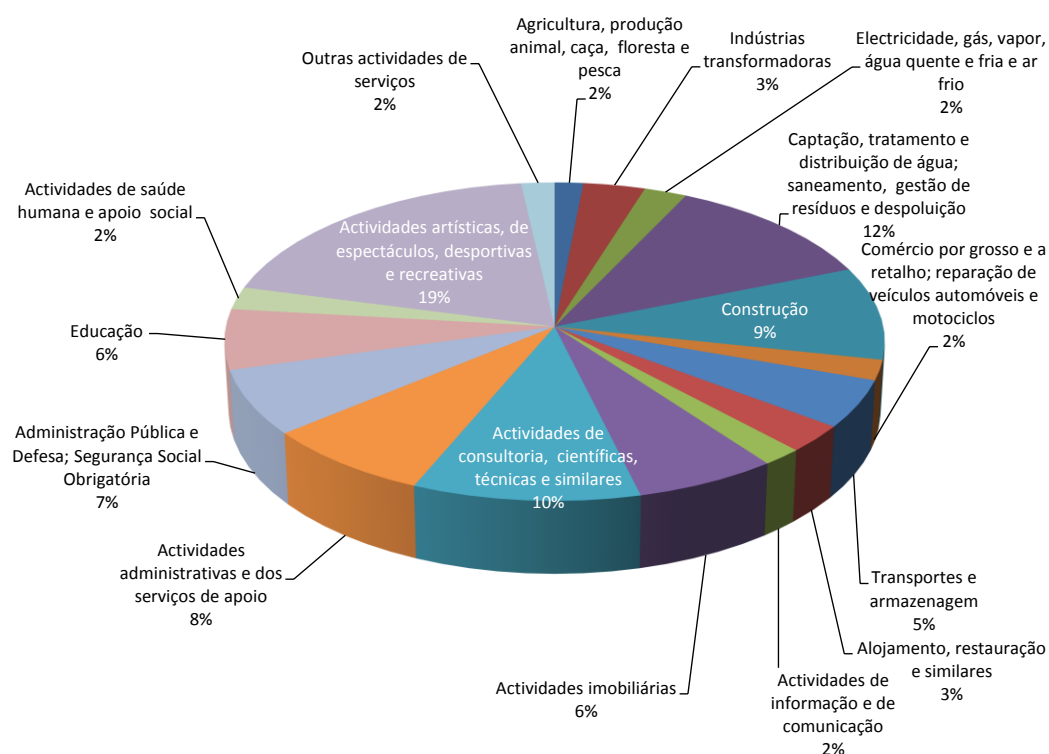
Tabela 2: Número de empresas municipais do SEL, por município

Número de empresas por município	Número de municípios
0	142
1	82
2	41
3	16
4	9
5	9
6	4
7	4
9	1
Total	308

Fonte: Relatório Final da Consultoria Técnica para Elaboração do Livro Branco do Sector Empresarial Local

Em termos de **distribuição sectorial**, e considerando o nível 1 da Classificação das Actividades Económicas (CAE), verifica-se que as actividades que representam mais de 5% do total das empresas são, por ordem decrescente de importância, as seguintes: Artísticas, de espectáculos, desportivas e recreativas; Captação, tratamento e distribuição de água; Saneamento, gestão de resíduos e despoluição; Consultoria, científicas, técnicas e similares; Construção; Actividades administrativas e de serviços de apoio; Administração pública e defesa, segurança social obrigatória; Imobiliárias e Educação.

Figura 1: Distribuição das empresas do SEL por CAE, nível 1

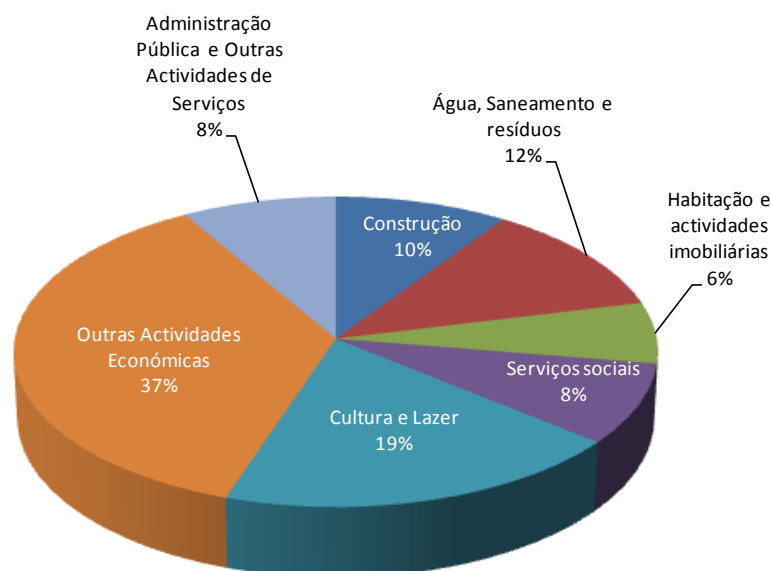


Fonte: Relatório Final da Consultoria Técnica para Elaboração do Livro Branco do Sector Empresarial Local

Numa análise por **tipologia de intervenção**, construída a partir da agregação das CAE, verifica-se que a Cultura e lazer e a Água, saneamento e resíduos representam, em conjunto, 31% das organizações empresariais. Nas restantes são de salientar os 37% das Outras actividades económicas e os 10% da Construção.

Uma análise da distribuição das empresas por **data de criação ou início de actividade** revela que, das 392, somente 68 (cerca de 17%) foram criadas no período de vigência da actual legislação. A grande maioria das instituições foi criada ou teve início de actividade entre 2000 e 2006. Esta concentração esteve, entre outras razões, associada aos incentivos que o QCA II trouxe a uma certa empresarialização das instituições gestoras de projectos co-financiados, em particular o regime de tratamento em sede de IVA, bem como uma possível acrescida flexibilidade financeira.

Figura 2: Distribuição do número das empresas do SEL, por tipo de intervenção



Fonte: Relatório Final da Consultoria Técnica para Elaboração do Livro Branco do Sector Empresarial Local

Tabela 3: Distribuição das empresas do SEL, por data de criação/início de actividade

Data de criação/Início de actividade	Total
Anteriores a 1989	13
Entre 1989 e 1993	10
Entre 1994 e 1999	66
Entre 2000 e 2006	218
Depois de 2007	68
Ignorada	17
Total	392

Fonte: Relatório Final da Consultoria Técnica para Elaboração do Livro Branco do Sector Empresarial Local

Considerando somente as empresas municipais e uma **tipologia de municípios**, apresentada na tabela seguinte, foi possível verificar que existem empresas do SEL em todos os tipos de territórios. No entanto, tendo em conta o número de municípios que existem em cada categoria e o número de empresas do SEL por município, é possível concluir que existem, proporcionalmente, mais empresas nos municípios de maior dimensão (mais de 100.000 habitantes).

Tabela 4: Distribuição das empresas do SEL, por tipo de município e por tipo de empresa

Tipologia de municípios	Número de municípios	Número de municípios com empresas do SEL	Número de empresas do SEL	Número de empresas do SEL por município
Municípios com menos 10.000 habitantes	115	49	79	1,6
Municípios com população entre 10.000 e 100.000 habitantes e com densidade populacional inferior à média nacional	83	46	94	2,0
Municípios com população entre 10.000 e 100.000 habitantes e com densidade populacional superior à média nacional	86	50	101	2,0
Municípios com mais de 100.000 habitantes	24	21	80	3,8
Total	308	166	354	2,1

Fonte: Relatório Final da Consultoria Técnica para Elaboração do Livro Branco do Sector Empresarial Local

Com base na informação recolhida no Inquérito efectuado às autarquias e às empresas do SEL⁶ procurou-se precisar quais as áreas de intervenção do SEL, tendo-se constatado que a actividade desenvolvida nesse âmbito cobre a generalidade das áreas de competência dos municípios. A *promoção do desenvolvimento económico* é o sector com maior incidência de intervenção: mais de 46% dos municípios que responderam referem participar em empresas do SEL com esta actividade; o mesmo sucede na resposta de 36% das empresas SEL inquiridas.

⁶ Foi efectuado um inquérito por questionário com duas partes, uma primeira dirigida às autarquias e uma segunda que devia ser respondida por cada instituição do SEL. A parte 1, referente aos municípios, obteve um conjunto de 207 respostas válidas no universo de 308 municípios (67,2% de taxa de resposta). Na parte 2, dirigida a cada uma das empresas do SEL, foram obtidas 263 respostas válidas referentes a 231 entidades distintas. Note-se que nesta parte a mesma entidade SEL poderia ser objecto de resposta por mais do que município.

Tabela 5: Áreas de intervenção do SEL

(% do total de respostas no inquérito aos municípios e às empresas do SEL)

Áreas de intervenção	% do total de respostas	
	Municípios	Empresas SEL
Educação	27,4%	17,4%
Promoção do Desenvolvimento Económico	46,3%	36,5%
Turismo	20,7%	13,9%
Transportes e Energia	34,1%	26,1%
Património Ciência e Cultura	14,0%	6,5%
Tempo Livre e Desporto	28,7%	22,2%
Abastecimento de Água	38,4%	27,0%
Saneamento Básico	40,9%	13,0%
Recolha e Tratamento de Resíduos sólidos	34,8%	15,2%
Limpeza urbana	34,8%	9,6%

Fonte: Relatório Final da Consultoria Técnica para Elaboração do Livro Branco do Sector Empresarial Local

Quanto às motivações para a criação de empresas do SEL, a informação do Inquérito permitiu destacar que “a melhoria na qualidade dos serviços prestados e a eficiência da gestão” constituem as principais motivações associadas ao desenvolvimento das actividades das instituições do SEL. Ao contrário, apenas 17% dos inquiridos consideram a facilidade na obtenção de financiamento como uma das motivações associadas à constituição ou aquisição de participação por parte do município. A análise por data de criação ou início de actividade sugere que, no domínio da eficiência da gestão, o tratamento fiscal em sede de IVA no que respeita aos financiamentos comunitários, em particular com o QCA II, terá sido também uma motivação importante para a criação de empresas do SEL.

Tabela 6: Motivações associadas à criação de empresas do SEL ou aquisição de participação social em empresas do SEL
(% do total)

Motivações	Empresas do SEL
Flexibilidade na contratação e aquisição de recursos	25%
Facilidade na obtenção de financiamento	17%
Melhoria na qualidade dos serviços prestados ou dos bens produzidos	62%
Melhoria na eficiência de gestão	59%

Fonte: Relatório Final da Consultoria Técnica para Elaboração do Livro Branco do Sector Empresarial Local

Por outro lado, os municípios (auto-)avaliam de forma claramente positiva a actividade desenvolvida pelas respectivas empresas do SEL, nomeadamente no que se refere à percepção que possuem sobre o grau de satisfação dos utentes, capacidade técnica dos colaboradores permanentes, relacionamento com outras instituições e adaptação da tecnologia utilizada à produção dos serviços prestados.

Tabela 7: Avaliação, pelos municípios, da actividade das empresas do SEL
(% de total de respostas das empresas do SEL inquiridas num escala com 4 níveis – Muito positivo, positivo, negativo e muito negativo)

	Muito Positivo	Positivo
Grau de satisfação dos utentes	29,9%	63,0%
Capacidade financeira	4,5%	68,9%
Tecnologia utilizada	18,2%	76,0%
Capacidade técnica dos colaboradores permanentes	31,8%	61,7%
Relações com outras instituições	33,8%	58,4%
Relações com a tutela	40,3%	48,7%
Relações com a Inspeção-Geral de Finanças	22,1%	64,3%
Relações com o Tribunal de Contas	21,4%	62,4%

Fonte: Relatório Final da Consultoria Técnica para Elaboração do Livro Branco do Sector Empresarial Local

1.2. Situação económico-financeira do SEL

Com base na informação disponível na Informação Empresarial Simplificada (IES), relativa aos elementos da Demonstração de Resultados e Balanço das empresas que integram o SEL, foi efectuada a caracterização da sua situação económica e financeira.

Das 392 empresas que integram o SEL, foram encontradas, para o ano de 2009, declarações da IES relativas a 334. É este o universo que será considerado para a análise da situação económica e financeira. Deve notar-se, no entanto, que o universo considerado pode ser diferente consoante as variáveis e os indicadores. Com efeito, a informação contida na IES pode apresentar valores registados para certas variáveis e, não os apresentar, para outras. Tal pode acontecer por haver empresas para as quais determinadas variáveis não fazem sentido, tendo em conta a tipologia de actividade desenvolvida, ou por existirem potenciais erros na informação. Assim, para cada indicador ou variável é apresentado o universo que serviu de base ao cálculo, sendo a diferença face a 334 a medida do universo de casos não válidos ou para os quais não havia informação nesse indicador ou variável

As 334 empresas têm mais de 14 mil **trabalhadores**, o que determina uma média de 43 trabalhadores por empresa. O universo SEL representa um **VAB total** de cerca de 183 M€ e, em média, cada uma das empresas representa um VAB de 550 mil euros. É de destacar que 43% das empresas apresentam um VAB negativo.

Verifica-se, por outro lado, que 162 (cerca de 46%) das 334 empresas apresentaram **resultados líquidos** negativos em 2009 e 110 (cerca de 31%), apresentaram mesmo um **EBITDA**⁷ negativo. Estas empresas apresentam um total de EBITDA de cerca de 103 M€, resultados operacionais negativos de 22 M€ e resultados financeiros também negativos de 33 M€.

Ao nível dos **custos**, globalmente, as empresas do SEL têm **custos com fornecimentos e serviços externos** de cerca de 464 milhões de euros, **custos com pessoal** na ordem dos 273 M€ e **custos financeiros** de cerca de 42 M€. Os fornecimentos e serviços externos e os custos com pessoal representam, em média, mais de 72% do total de custos destas empresas.

As empresas do SEL representam um total de **proveitos** na ordem dos 1.000 M€ e, em média, cada uma delas apresenta um valor de proveitos na ordem dos 3 M€.

⁷ Expressão inglesa para *Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization* – Resultados antes de depreciações, gastos de financiamento e impostos.

As empresas beneficiam, frequentemente, na sua actividade, de apoios, nomeadamente subsídios, na maioria dos casos atribuídos pelas autarquias. Das 334 empresas para as quais há indicadores financeiros, 200 declaram receber **subsídios à exploração**, num montante global de cerca de 196 M€. A média simples da distribuição do peso dos subsídios à exploração no total de proveitos é de 30% para o total das empresas. Quando são consideradas somente as empresas que os recebem, a média simples da distribuição do peso dos subsídios à exploração no total de proveitos é de 50%.

Os **capitais próprios** das empresas do SEL ascendem a cerca de 875 M€, sendo que 17% delas apresentam capitais próprios negativos. O total do **passivo** das instituições do Sector Empresarial Local ascende a cerca de 2,3 mil M€, apresentando em média, cada empresa, um passivo de perto de 7 M€.

As empresas do SEL apresentavam, no final de 2009, **dívidas a terceiros, de médio e longo prazo**, de cerca de 900 M€ e **dívidas a terceiros de curto prazo** de 700 M€.

No que respeita aos indicadores de **rendibilidade**⁸, verifica-se que 50% das empresas apresentam uma rendibilidade de capitais próprios de cerca de 1,5%, enquanto 25% possuem uma rendibilidade superior a 20%. No que respeita aos indicadores de **rendibilidade operacional do activo e de rendibilidade económica bruta**, as medianas são negativas, respectivamente -0,24% e -4,63%.

No que se refere aos indicadores de **liquidez**, verifica-se que, em termos medianos, as empresas apresentam valores de disponibilidades de curto prazo superiores aos exigíveis, 15% no caso da liquidez geral e 9% no caso da liquidez reduzida.

Quanto aos indicadores de **estrutura financeira**, os valores apresentados na tabela seguinte revelam que, em termos medianos, as empresas do SEL apresentam níveis de **solvabilidade** na ordem dos 30%, de **autonomia financeira** de 22% e níveis na ordem dos 85 / 90% para a **cobertura do imobilizado** e para as **aplicações de médio e longo prazo**. O valor mediano da **taxa de endividamento** é de 80%. No que respeita ao endividamento, 25% das empresas apresentam valores inferiores a 24%, enquanto as 25% com maior

⁸ A análise das distribuições dos rácios económico-financeiros é feita primordialmente com as medidas de posição, em particular a mediana, quartis e decis, uma vez que indicadores como a média podem ser severamente afectados pela existência de valores extremos. No caso de indicadores como os que estão a ser analisados, cujo cálculo envolve normalmente rácios, os valores extremos surgem com frequência associados a valores baixos dos denominadores.

endividamento possuem níveis de endividamento quase três vezes superiores aos recursos próprios.

A análise dos indicadores de **atividade** revela que as empresas do SEL demoram, em termos medianos, 60 dias a receber e 75 dias a pagar. Há, no entanto, situações muito díspares, pois verifica-se que 25% das empresas apresentam **prazos de pagamentos** superiores a 160 dias e que as 10% das empresas com maior prazo de pagamentos demoram mais de 300 dias a pagar.

Tabela 8: Medidas resumo da distribuição das variáveis económico-financeiras das empresas doSEL

(valores em euros, excepto quando indicado)

Indicador	Nº de empresas	Total	Média	Mediana	Quartil 1	Quartil 3
Pessoal ao serviço (número de indivíduos)	333	14 342	43,7	16,0	4,5	43,0
VAB	332	183 289 887	552 078	23 236	-127 613	368 032
Fornecimentos e serviços externos	321	463 600 662	1 420 571	347 699	77 761	987 803
Custos com pessoal	321	272 650 062	839 204	289 777	81 909	760 318
Custos financeiros	321	41 863 611	119 190	7 130	676	59 330
Total de custos	321	1 012 668 066	3 094 143	979 673	324 439	2 521 411
Vendas de mercadorias e prestação de serviços	333	677 414 540	2 034 278	273 882	35 244	1 208 554
Subsídios à exploração	333	196 121 760	586 984	42 896	0	631 524
Total de proveitos	333	996 819 709	2 987 056	921 400	272 701	2 361 834
Resultados líquidos do exercício	325	-15 848 358	-47 450	378	-63 972	27 138
EBITDA	325	103 387 300	309 543	29 949	-13 899	196 013
Resultados operacionais	325	-22 704 274	-67 977	-3 069	-89 792	47 613
Resultados financeiros	325	-33 032 775	-98 901	-4 098	-44 987	-51
Capitais próprios	334	875 361 599	2 620 843	206 821	39 725	1 167 382
Passivo total	334	2 334 689 316	6 990 088	919 503	240 552	4 716 419
Dívidas a terceiros - M/L prazo	334	894 714 471	2 678 786	0	0	706 138
Dívidas a terceiros - curto prazo	334	698 453 743	2 091 179	378 926	81 443	1 352 250
Dívidas a instituições de crédito - M/L prazo	99	765 954 498	5 590 909	641 497	0	3 562 849
Dívidas a instituições de crédito - curto prazo	149	197 167 903	1 071 565	170 254	2 538	855 822

Fonte: Relatório Final da Consultoria Técnica para Elaboração do Livro Branco do Sector Empresarial Local

Tabela 9: Medidas resumo das distribuições dos rácios económico-financeiros das empresas do SEL⁹

Indicador	Número de empresas	Mediana	Quartil 1	Quartil 3
Rendibilidade dos capitais próprios	333	1,49	-3,16	20,32
Rendibilidade operacional do activo	333	-0,24	-5,72	2,16
Rendibilidade económica bruta	333	-4,63	-109,76	6,16
Liquidez geral	333	115,09	50,92	277,11
Liquidez reduzida	333	108,9	39,57	260,36
Solvabilidade	333	29,87	2,49	134,75
Autonomia financeira	333	22,45	2,43	57,4
Cobertura do imobilizado	328	90,34	59,9	129,1
Cobertura das aplicações de médio e longo prazo	333	85,7	53	106,38
Taxa de endividamento	330	80,82	23,97	293,06
Prazo médio de recebimentos	293	59,99	13,61	149,43
Prazo médio de pagamentos	316	75,85	29,7	160,62

Fonte: Relatório Final da Consultoria Técnica para Elaboração do Livro Branco do Sector Empresarial Local

1.3. O impacto do SEL na economia e nas finanças locais

O **VAB** e o **emprego** das 334 empresas do SEL presentes na IES representavam 0,13% do VAB e 0,29% do emprego nacionais em 2009.

Analisando a distribuição do VAB por NUT III, observa-se que o SEL apresenta um peso na economia regional mais elevado¹⁰, por ordem decrescente, no Algarve, Cávado, Lezíria do Tejo, Baixo Alentejo, Tâmega, Cova da Beira e Alentejo Litoral. Inversamente, as regiões NUT III em que as empresas do SEL representam uma percentagem menor do VAB regional¹¹, registando mesmo um peso negativo no VAB, dado o VAB negativo das empresas do SEL nalgumas dessas NUT III, são a Serra da Estrela, Beira Interior Norte, Pinhal Interior Norte, Região Autónoma dos Açores, Baixo Vouga, Oeste e Minho-Lima.

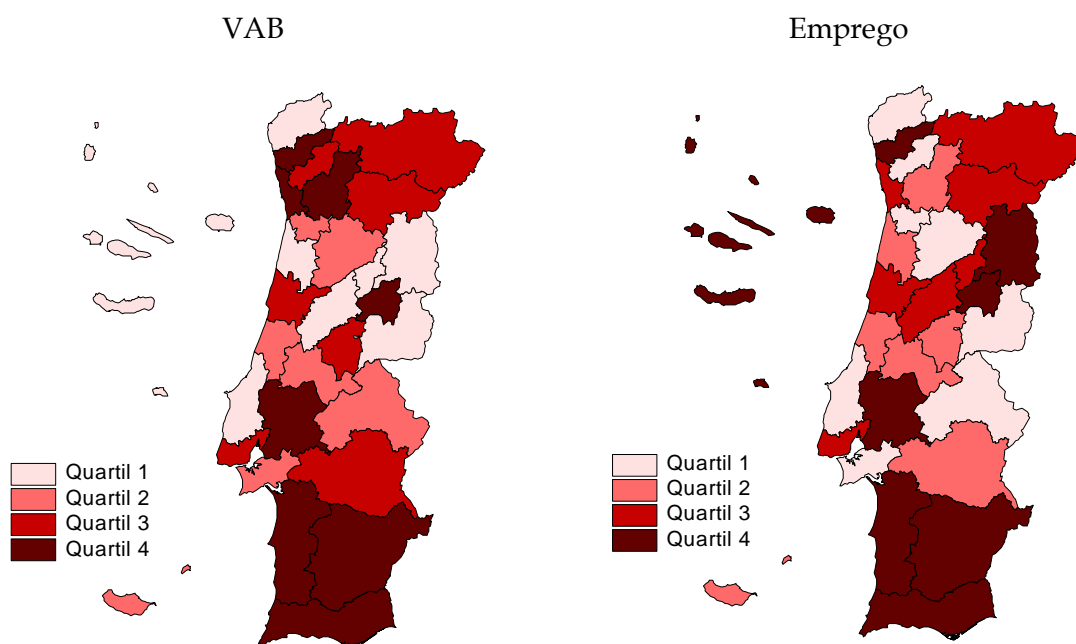
⁹ A descrição dos rácios económico-financeiros é apresentada em anexo.

¹⁰ Indicam-se as regiões pertencentes ao 4º quartil da distribuição de pesos.

¹¹ Indicam-se as regiões pertencentes ao 1º quartil da distribuição de pesos.

Em termos de **emprego**, as empresas do SEL têm maior relevância nas economias das NUT III do Cávado, Beira Interior Norte, Algarve, Lezíria do Tejo, Alentejo Litoral, Baixo Alentejo e Cova da Beira. Inversamente, o seu peso é menor nas NUT III Península de Setúbal, Minho-Lima, Oeste, Beira Interior Sul, Pinhal Interior Sul, Alto Alentejo e Entre Douro e Vouga.

Mapa 1: Distribuição do peso do VAB e do Emprego do SEL, por NUT III



Fonte: Relatório Final da Consultoria Técnica para Elaboração do Livro Branco do Sector Empresarial Local

Para medir a **relevância do SEL nos diversos municípios**, foram calculados indicadores que relacionam as variáveis económico-financeiras das empresas do SEL com as correspondentes variáveis económico-financeiras das autarquias, obtidas nas Demonstrações de Resultados e Balanços das autarquias, disponibilizadas pela Direcção-Geral das Autarquias Locais. As medidas resumo das distribuições dos indicadores para os municípios em que existe SEL revelam que, em média, o SEL representa entre 5% e 28%. No que respeita aos 10% de municípios com valores superiores verifica-se, para alguns indicadores, um valor do percentil 90 superior a 50%, ou seja, situações em que o SEL apresenta valores de algumas rubricas da demonstração de resultados ou do balanço que são mais de 50% da correspondente rubrica do município, revelando riscos de exposição financeira do município. Verificam-se valores particularmente elevados em rubricas como os fornecimentos e serviços externos, os custos financeiros e as dívidas a terceiros.

**Tabela 10: Distribuição dos indicadores que relacionam as variáveis económico-financeiras das empresas do SEL e do município (Só municípios com SEL)¹²-
(em %)**

Indicador	Nº mun.	Mín.	Máx.	Média	Mediana	Percentil 10	Quartil 1	Quartil 3	Percentil 90
FSE SEL / FSE município	151	0,05	145,10	23,90	14,52	0,98	4,32	30,31	62,85
Custos com pessoal SEL / custos com pessoal município	151	0,00	79,27	13,52	9,14	0,58	3,08	18,98	34,77
Custos operacionais SEL / custos operacionais município	151	0,02	93,47	13,68	8,94	0,93	3,39	17,21	34,29
Custos financeiros SEL / custos financeiros município	151	0,00	1168,63	28,35	3,05	0,07	0,42	19,75	53,05
Total de custos SEL / total de custos município	151	0,02	71,30	12,66	8,69	0,95	3,34	16,00	31,55
Total de proveitos SEL / total de proveitos município	151	0,00	93,34	13,24	8,69	0,50	2,93	16,68	36,08
Proveitos operacionais SEL / proveitos operacionais município	151	0,00	94,99	13,90	9,49	0,51	3,13	17,99	38,33
Activo líquido SEL / activo líquido município	154	0,02	96,57	8,02	3,13	0,24	0,68	9,87	21,59
Capital próprio SEL / capital próprio município	154	-1,73	54,79	4,51	0,74	-0,10	0,09	4,21	12,73
Total do passivo SEL / total do passivo município	154	0,00	450,69	16,65	4,66	0,22	1,18	15,45	39,17
Dívidas a terceiros SEL / dívidas a terceiros município	154	0,01	1145,64	25,17	5,13	0,18	1,10	23,48	47,72

Fonte: Relatório Final da Consultoria Técnica para Elaboração do Livro Branco do Sector Empresarial Local

1.4. A sustentabilidade do SEL

As empresas que integram o SEL apresentam situações económico-financeiras distintas. Os indicadores globais de sustentabilidade económica e financeira do sector **não**

¹² Valores dos indicadores calculados pela divisão de cada rubrica da demonstração e resultados ou balanço das instituições SEL em cada município pela correspondente rubrica das contas do município, sendo o resultado multiplicado por 100.

revelam um problema global de insustentabilidade, mas existem claramente casos que exigem atenção imediata face aos níveis elevados de fragilidade financeira detectados.

A análise da incidência de empresas com **situações financeiras mais frágeis**, para identificar as áreas em que existem indicações de maior vulnerabilidade económica e financeira, com riscos de sustentabilidade, permitiu detectar que as incidências são mais elevadas entre as empresas municipais com áreas de intervenção na “construção”, “outras actividades económicas” e “habitação e actividades imobiliárias”, criadas antes de 1989 e nos municípios com menor população e menor densidade populacional.

Quando se analisa a incidência relativa de empresas com níveis de solvabilidade reduzidos ou elevados níveis de endividamento existem algumas diferenças face à identificada com os indicadores anteriores. Em particular, verifica-se que quando estes indicadores são utilizados, as entidades empresariais locais e as empresas mais recentes surgem com incidência elevada de baixos níveis de solvabilidade ou elevados níveis de endividamento, talvez associados a baixos níveis de capitais próprios. Por outro lado, actividades como os “serviços sociais” aparecem, também, com incidência elevada de instituições com níveis de solvabilidade reduzidos.

Tabela 11: Incidência relativa de empresas com situação financeira frágil¹³

	Incidência de empresas com elevada fragilidade financeira ¹⁴	Incidência de empresas com fragilidade financeira ¹⁵	Incidência de empresas com solvabilidade e nos 25% mais baixos	Incidência de empresas com taxa de endividamento nos 25% mais elevados
Tipologia da entidade				
Empresas municipais (forma comercial)	137,1	135,9	100,6	92,4
Empresas intermunicipais/Metropolitanas (forma comercial)	75,6	102,8	46,4	94,0
Entidades empresariais locais municipais	56,7	38,5	100,6	97,9
Entidades empresariais locais intermunicipais/metropolitanas	0,0	0,0	134,1	135,8
Empresas municipais controladas indirectamente	75,6	128,5	139,3	156,7
Tipologia do tipo de intervenção				
Construção	203,2	207,3	111,0	140,5
Água, Saneamento e resíduos	47,9	16,3	39,3	59,6
Habitação e actividades imobiliárias	98,2	167,0	100,6	183,3
Serviços sociais	65,5	22,3	134,1	95,0
Cultura e Lazer	88,0	59,8	96,1	66,9
Outras Actividades Económicas	127,8	141,2	121,1	99,3
Administração Pública e Outras Actividades de Serviços	0,0	55,7	50,3	152,7
Tipologia da data de criação/início de actividade				
Anteriores a 1989	535,8	364,4	146,3	74,1
Entre 1989 e 1993	0,0	83,5	50,3	101,8
Entre 1994 e 1999	98,2	66,8	93,9	61,1
Entre 2000 e 2006	88,9	80,6	99,1	106,4
Depois de 2007	44,7	151,8	118,9	157,4
Ignorada	163,7	167,0	67,1	0,0
Tipologia de municípios				
Municípios com menos 10.000 habitantes	169,0	117,6	132,9	91,4
Municípios com população entre 10.000 e 100.000 habitantes e com densidade populacional inferior à média nacional	98,1	127,9	75,4	74,2
Municípios com população entre 10.000 e 100.000 habitantes e com densidade populacional superior à média nacional	63,6	95,9	91,4	128,4
Municípios com mais de 100.000 habitantes	82,1	57,1	106,6	100,5

Fonte: Relatório Final Consultoria Técnica para Elaboração do Livro Branco do Sector Empresarial Local

¹³ O indicador de incidência é calculado comparando a percentagem que cada categoria representa no total das entidades com as situações de fragilidade identificadas com a percentagem que a categoria representa no total do universo. Uma categoria apresenta uma incidência elevada quando o indicador é maior que 100.

¹⁴ Entidades que registam, cumulativamente, resultados operacionais negativos, capital próprio negativo e um valor do passivo superior a 5 vezes os proveitos operacionais anuais.

¹⁵ Entidades que registam, cumulativamente, resultados operacionais negativos e um valor do passivo superior a 5 vezes os proveitos operacionais anuais.

1.5. Avaliação do quadro legal do SEL existente e a sua adequação

Da análise efectuada ao SEL resultou a identificação de um conjunto de situações que deve ser alvo de reflexão e ponderação, com vista à reavaliação do quadro legal existente de enquadramento do sector. Em particular, é possível destacar:

- Uma multiplicidade de tipos e formas de empresas, que potencialmente integram o SEL, situação que, por um lado cria uma complexidade excessiva e desnecessária do enquadramento jurídico do sector e, por outro, dilui e torna imprecisas as fronteiras difusas do próprio SEL;
- Um quadro potencial de actividades demasiado amplo, sendo possível a criação, quase sem restrições, de instituições em todos os sectores de actividade;
- Inexistência ou limitadas implicações da alteração da legislação de enquadramento do sector (2006), na parte em que impunha a adequação das empresas pré-existentes ao quadro legal alterado, permitindo a coexistência de instituições criadas à luz de diferentes enquadramentos jurídicos;
- Quadro difuso e algo impreciso quanto ao âmbito da sujeição das empresas do SEL às regras das sociedades comerciais;
- Ausência de um sistema de registo centralizado das instituições pertencentes ao SEL, tornando difícil obter um quadro claro do sector;
- Inexistência de obrigações claras de reporte relativamente quer à criação, extinção ou outras alterações das empresas do SEL, quer à situação económica e financeira das mesmas, gerando também uma situação confusa e ambígua.

1.6. Identificação das perspectivas de desenvolvimento futuro do SEL

O Inquérito realizado permitiu verificar que, no que respeita às perspectivas e planos de desenvolvimento para o sector, 37% dos municípios apontam no sentido do reforço das actividades do SEL e cerca de 35% defende a sua manutenção em níveis semelhantes aos actualmente existentes. Cerca de 13% defende a reestruturação do modelo e apenas 2% a diminuição da actividade.

Tabela 12: Perspectivas e planos de evolução para as empresas do SEL
(% do total dos municípios que responderam)

	Municípios
Reforço da actividade sem diversificação das áreas de actuação	11,9%
Reforço da actividade com diversificação das áreas de actividade	25,2%
Manutenção da actividade em níveis semelhantes ao presente	35,1%
Diminuição da actividade mantendo a participação na empresa	2,0%
Reestruturação do modelo de prestação de bens e serviços	13,2%
Fusão de empresas	7,9%
Saída da empresa	4,6%

Fonte: Relatório Final da Consultoria Técnica para Elaboração do Livro Branco do Sector Empresarial Local

Se os resultados do inquérito mostram que os municípios têm perspectivas de reforço ou manutenção da actividade do SEL, a análise da situação económica e financeira, da sustentabilidade e até dos objectivos das empresas, apesar de não revelar um quadro global de insustentabilidade, permitiu detectar casos que exigem uma avaliação imediata aprofundada, com vista, quer à definição de acções de correcção desses casos, quer à criação de um quadro global de supervisão e controlo que limite o surgimento de novas situações.

2. ORIENTAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

No âmbito das suas competências (cf. Resolução do Conselho de Ministros n.º 64/2010, a Comissão de Acompanhamento elabora *propostas e recomendações* dirigidas às instituições que lidam com o SEL.

As *propostas e recomendações* que agora se apresentam resultam da apreciação que a Comissão fez do Estudo Técnico, do conhecimento que os seus membros têm, por razões profissionais ou outras, das áreas da economia regional e local e, da gestão empresarial e da regulamentação jurídica das empresas, bem como das discussões realizadas no seio da Comissão.

2.1. Uma leitura de síntese do Estudo Técnico

A diversidade dos condicionalismos jurídicos, económicos e sociais introduzidos ao longo do tempo, levou a que as autarquias locais ampliassem, de forma nem sempre justificada, o perímetro do interesse geral, conduzindo a um alargamento do SEL de forma inesperada durante as últimas décadas. Este alargamento procurou dar resposta às alterações percebidas pelas autarquias acerca dos utentes dos serviços públicos, da procura feita pelos cidadãos, das necessidades a satisfazer e do funcionamento do mercado local.

Paralelamente a esta tendência, a Administração Central tem vindo, também na última década, a transferir para as autarquias locais atribuições e competências em novos domínios - educação e assistência social - com recursos “plafonados”, a que acresce a pressão dos utentes para uma provisão adequada dos novos serviços o que, naturalmente, se repercute num acréscimo de intervenção e de custos para o poder local.

Em função deste novo envolvimento, as autarquias locais vêm-se confrontadas com a necessidade de efectuar escolhas estratégicas e organizativas importantes no que respeita à quanto ao modo de assegurarem a provisão dos bens e serviços públicos: a via da criação de empresas, por vezes em associação com entidades particulares (as empresas mistas, público-privadas), surgiu como uma *alternativa* aos outros dois tradicionais modelos organizativos de realização das missões autárquicas: a “produção interna”, através de órgãos e serviços municipais e de serviços municipalizados (produção *in house*), por um lado, e a “externalização da produção”, mediante delegação ou concessão a terceiros, por outro lado nomeadamente através da criação de empresas municipais, participação em instituições

empresariais e outras formas de externalização de funções com carácter de serviço público ou que visam corrigir falhas de mercado ao nível local. As empresas do SEL situam-se no ponto intermédio de um segmento de recta que tem num dos extremos a “produção interna” e no outro a “externalização da produção”.

Foi neste contexto que o Estudo Técnico procurou identificar as formas diversas de empresas e entidades empresariais, controladas directa ou indirectamente pelas autarquias, as suas características económico-financeiras, o seu impacto nos territórios locais e a sua sustentabilidade.

As mensagens que o Estudo Técnico permite recolher são de vária ordem, abrangendo desde os aspectos meramente técnicos até à consideração do valor social implícito que o SEL encerra enquanto instrumento organizativo de provisão de bens e serviços públicos e dinamizador da vida económica local.

Para além da análise dos aspectos técnicos, também já objecto do Estudo Técnico, a Comissão de Acompanhamento procurou contemplar, ainda, na sua avaliação o valor social que o SEL proporciona, ou deveria proporcionar, aos utentes e consumidores locais:

- A actividade do SEL desempenha um papel importante na realização das atribuições das autarquias nos casos em que associa utilidade social com eficiência na provisão de bens e serviços públicos;
- Uma grande parte das empresas ou entidades empresariais locais desenvolve a sua actividade na produção e distribuição de bens e/ou serviços com características de “bens públicos” ou de bens privados com externalidades positivas (“bens de mérito”);
- Uma parte menos significativa das empresas tem uma actividade mais comercial, visando colmatar *falhas de mercado* que se manifestam, com maior evidência, nos domínios da gestão do território, da organização produtiva de bens locais de mercado e do desenvolvimento do território e em municípios de menor dimensão e baixa densidade demográfica;
- A imagem pública associada às “empresas municipais” resulta de uma falta de informação clara sobre os seus objectivos, das dificuldades de acesso à informação sobre o seu funcionamento, da falta de clareza jurídica e da adopção de práticas de gestão nem sempre as mais eficientes;

- Do ponto de vista económico e social, a actividade do SEL tem um impacto positivo na criação e manutenção de emprego local;
- No seu conjunto, os valores dos indicadores económicos e financeiros sobre o SEL não se distinguem, em termos médios, dos valores dos mesmos indicadores publicados pelo Banco de Portugal para outros sectores da economia portuguesa;
- No entanto, do ponto de vista do equilíbrio financeiro, a situação de uma parte das empresas do SEL suscita preocupações, dados os valores assumidos por alguns rácios de natureza financeira e económica a que se fez referência no ponto relativo à sustentabilidade.

2.2. Orientações gerais para um SEL mais transparente, eficiente e qualificado

A criação, desenvolvimento e gestão de instituições empresariais, como instrumento para realizar actividades ligadas às atribuições das autarquias locais, não obstante as virtualidades que encerra, coloca problemas e riscos que exigem que sejam seguidos alguns princípios e tomadas precauções antes da sua criação e durante o seu ciclo de vida.

Esses princípios dizem respeito às boas práticas que devem presidir à gestão pública, à gestão empresarial e à situação económica e financeira das próprias autarquias locais.

Um dos principais problemas relaciona-se com o quadro institucional e jurídico, que deve ser clarificado no que respeita à definição inequívoca quer das condições a respeitar na criação, funcionamento, gestão e extinção das empresas do SEL, quer das participações sociais que estas e as autarquias locais podem adquirir em outras empresas, e, muito em particular, em empresas do sector privado.

2.2.1 Justificação da criação de uma empresa do SEL

As competências das autarquias podem, de uma forma geral, ser desenvolvidas através de serviços administrativos, serviços municipalizados, figuras empresariais controladas directa ou indirectamente pela autarquia e concessão do serviço a uma empresa privada.

Dada a liberdade de escolha e decisão que cabe às autarquias, a criação de uma entidade empresarial deve obedecer a procedimentos claros e rigorosos:

- Verificação da justificação das necessidades que se pretende satisfazer e da adequação das figuras de empresa ou de serviço administrativo para a sua satisfação;
- Existência de procura actual ou futura a satisfazer;
- Avaliação do impacto da actividade empresarial sobre as contas municipais, visando, nomeadamente, não induzir duplicação de funções ou subaproveitamento de recursos disponíveis nos serviços dos municípios;
- Condições de sustentabilidade económica e financeira da figura empresarial;
- Avaliação do benefício social resultante, em termos de qualidade do serviço, para o conjunto dos cidadãos da ou das autarquias;

2.2.2 Informação, transparência e prestação de contas (*accountability*)

A existência de informação, e informação transparente, é uma condição fundamental não apenas do funcionamento eficiente das organizações mas, também, dos procedimentos associados à sua criação. Ela é, ainda, condição do funcionamento democrático das sociedades, porque sem acesso transparente à informação e sem possibilidade de escrutínio público não pode haver verdadeira participação cidadã.

O que é válido para o conjunto das organizações é-o, também, para as empresas do SEL, onde as exigências de controlo são, porventura, mais prementes, porque se trata de organizações do sector público e organizações que têm missões atinentes à satisfação das necessidades do dia-a-dia dos cidadãos.

Por isso, se pode dizer que, nas organizações do sector público, a informação, a transparência e a prestação de contas têm, em si mesmas, um valor público.

O SEL, enquanto extensão do poder local, exige, assim, particulares precauções na produção e fornecimento de informação aos cidadãos e às outras instituições do Estado, nomeadamente, o conhecimento: no que se refere aos seguintes aspectos

- *Leit motiv* da criação de novas empresas, com a indicação clara das necessidades que, por essa via, se procura satisfazer;
- Tecnologias materiais ou de organização que permitirão vir a produzir-se o bem ou prestar o serviço propostos;
- Meios mobilizados para produzir o bem ou prestar o serviço;

- Critérios que serão utilizados para avaliar a qualidade do bem ou do serviço;
- Informação económico-financeira periódica que permita fazer a monitorização, tanto da actividade da instituição como da sua confrontação com a actividade do município ou do conjunto de municípios.
- Condições contratuais, incluindo vencimentos e regalias, dos seus dirigentes e dos seus quadros de gestão.

A produção destes elementos de informação poderá não ser da exclusiva responsabilidade da empresas em causa, mas igualmente do município que a tutela. Cabe, contudo, ao Estado (legislador) a responsabilidade de criar os quadros normativos e institucionais que venham a possibilitar que os fluxos de informação desejados tenham condições de serem produzidos, desenvolvidos, monitorizados e publicamente escrutinados.

2.2.3 Sustentabilidade

Por definição – tendo em conta os bens produzidos ou os serviços prestados -, as empresas instituições do SEL não têm como objectivo último realizar lucros. No entanto, a **gestão equilibrada das contas** deve constituir, tal como na prática orçamental, uma regra comum aos organismos da administração pública, não se podendo excluir que a realização de excedentes possa acontecer.

O conceito de sustentabilidade, aplicado às entidades do SEL, deve considerar duas vertentes: uma de natureza financeira e outra de natureza económica e social.

A **sustentabilidade financeira** deve ser entendida como a capacidade de a empresa satisfazer temporalmente os seus compromissos com as instituições financeiras, fornecedores e trabalhadores. Assim, a existência de rácios de referência obrigatórios por lei – rácio de solvência, rácio de endividamento, ou outro - pode ser uma forma de evitar situações como as que foram detectadas no Estudo Técnico. Estes rácios devem funcionar como indicadores de alerta susceptíveis de evitarem situações de ruptura de contas ou desequilíbrios estruturais.

A **sustentabilidade económica e social** da empresa deve ser considerada como uma condição da anterior, sendo que as condições do mercado local e a capacidade do accionista (autarquias) são decisivas para assegurar aquela.

2.2.4 Eficiência e boas práticas

A fundamentação e a enumeração das práticas de gestão desejáveis para o SEL estão bem patentes na legislação que o criou. A entrega da responsabilidade pela realização de actividades autárquicas por parte da autarquia a empresas do SEL só é aceitável na medida em que, comprovadamente, o modelo empresarial se revele mais eficiente, do ponto de vista da gestão dos recursos envolvidos e da satisfação do consumidor ou utente, em comparação com a “produção interna”. A questão é saber como pode um princípio tão consensual ser verificado na prática. Naturalmente que uma avaliação *ex ante* pode dar sempre uma relação custo-benefício, ou custo-eficácia, que seja favorável à solução empresarial, mas ainda assim esta avaliação não elimina totalmente os riscos de insustentabilidade. Por isso, exigem-se procedimentos complementares que garantam:

- A monitorização da actividade económica e financeira da entidade empresarial através dos indicadores de gestão adequados;
- A avaliação dos resultados do ponto de vista da sustentabilidade, presente e futura, de forma a evitar situações irreversíveis de desequilíbrio financeiro como as que se verificaram numa parte - minoritária, é certo - do universo do SEL em 2009;
- O reforço dos capitais próprios de uma parte significativa das empresas, cuja insuficiência está na origem da insustentabilidade económica, e é responsável, frequentemente, pelas dificuldades financeiras que a sua gestão enfrenta;
- As empresas do SEL deviam pautar-se pela existência de boas práticas aos diferentes níveis da sua actuação, tanto do ponto de vista do seu funcionamento interno como das relações com os seus utentes ou clientes. A implementação de um sistema regular de *benchmarking*, focado em funções e processos comparáveis, constituiria uma base sólida para o estabelecimento de uma plataforma transparente de confronto de práticas, indutora de melhorias no funcionamento dos serviços.

2.2.5 Responsabilidade

A continuidade da provisão de muitos dos bens produzidos e serviços fornecidos pelo SEL coloca o problema da sua sustentabilidade num plano diferente daquele que é habitual a uma óptica empresarial privada e de mercado - a *responsabilidade* limitada. Naquele contexto, a responsabilidade da entidade empresarial e do seu accionista público - a autarquia local -

atempadamente verificada, deve constituir um princípio inscrito na lei que induza à prudência na decisão e na gestão. A empresa do SEL é uma projecção ou desenvolvimento do “poder local democrático”, criada para desenvolver missões públicas e de interesse público. Pelo que as empresas fazem, pelo modo como fazem, pelos resultados que atingem impõe-se uma exigência de “prestação de contas”, intrínseca ao circuito democrático. Os decisores autárquicos, responsáveis pela criação das empresas, bem como os decisores das empresas do SEL, por aqueles escolhidos, não devem – não podem – deixar de se orientar por critérios de interesse público e por uma ética de responsabilidade e de prestação de contas.

2.3. Recomendações

Os dados do Estudo Técnico permitem afirmar que o crescimento acelerado do SEL correspondeu a uma fase de grande desenvolvimento local no domínio das infra-estruturas de água e saneamento básico e de promoção de várias outras actividades ligadas às economias locais e à estruturação do território.

Após 2006, e na sequência da Lei n.º 53 - F/2006, de 29 de Dezembro, o ritmo de criação de instituições empresarias diminuiu significativamente, sendo o estado actual, posterior a Dezembro de 2009, caracterizado por um exercício de racionalização do sector que tem conduzido à extinção e ou à fusão de instituições.

A responsabilidade por uma boa governação do SEL e pela obtenção de resultados que tenham um benefício social líquido evidente deve ser desenvolvida a vários níveis. Neste contexto, podem ser formuladas várias recomendações, destinadas, principalmente, aos decisores locais mas também às instâncias políticas político-legislativas que, em última análise, são responsáveis pelo seu enquadramento institucional. É a estas que o Livro Branco se dirige em primeiro lugar.

2.3.1 Às instâncias político-legislativas

No ponto 1.5 foi feita referência ao quadro institucional do SEL. Mais do que uma alteração radical ou profunda à sua substância, seria necessário que se incrementasse a sua racionalização. Assim, a CA recomenda:

- Indicação das áreas em que a criação de unidades do SEL é aceitável com o objectivo de clarificar e delimitar o seu perímetro de actividades;
- Simplificação dos modelos organizativos, o que passa por limitar o leque das alternativas, porventura eliminando o dualismo organizativo (escolha entre empresas com estatuto de direito público ou em forma societária) ou impondo mesmo um modelo taxativo, com duas aplicações: v.g., uma aplicação única de “sociedade unipessoal” (com participação exclusiva de uma entidade autárquica) e outra aplicação única de sociedade pluripessoal.
- Definição rigorosa do quadro de acompanhamento da empresa, contemplando um dever de acompanhamento e fiscalização do município, mas prevendo, no seio da Administração central, outros responsáveis por tais missões.
- Previsão de um regime jurídico das empresas, quer nas relações com terceiros (clientes e fornecedores), quer nas relações com os eventuais “sócios privados”.
- Definição, na linha da *Lei n.º 55/2011, de 15 de Novembro*, de um leque de obrigações de informação a reportar pelas empresas às entidades participantes, bem como às entidades incumbidas do respectivo acompanhamento e controlo.
- Assegurar que as entidades incumbidas do respectivo acompanhamento e controlo, nomeadamente a DGAL procedem à sistematização da informação objecto de reporte, permitindo a sua publicitação e o conhecimento sobre a situação do SEL.
- Indicação dos termos de proceder à fusão e à extinção de empresas.
- Reflexão sobre a eventual proibição de aquisição, pelas empresas do SEL, de participações em entidades terceiras, evitando assim o fenómeno de um “SEL indirecto” ou em segunda linha.
- Incentivo à criação de empresas de nível supramunicipal, com escala e que possam produzir bens e serviços por “delegação” de vários municípios.
- Definição rigorosa de um enquadramento contratual para as relações entre a empresa e o município (contratos-programa), bem como para a empresas e os seus dirigentes (contratos de gestão); exigência desse quadro contratual no momento da constituição, sob pena de sanções.
- Correção da lei actual em tudo o que respeita às relações financeiras entre as empresas e os respectivos sócios, em especial, quanto ao sentido e alcance do

equilíbrio de contas (designadamente, quanto ao sentido do “equilíbrio plurianual dos resultados de exploração”).

- Ponderação sobre se a lei deve remeter-se ao SEL ou se, pelo contrário, deve acolher regras sobre outras formas organizativas (fundações, associações, cooperativas, serviços internos) de prossecução de missões da responsabilidade autárquica: pode equacionar-se uma lei sobre os “instrumentos de produção” de missões autárquicas, o que teria a virtualidade de “oferecer” aos municípios um quadro completo das alternativas organizativas e até de sugerir um modelo de comparador, que assumisse, eventualmente, a regra da “produção interna”.
- Regulamentação dos “casos próximos” do SEL, como o das “empresas mistas”, com uma participação pública minoritária (note-se que, em princípio, uma empresa com 51% de capital municipal e 49% de capital privado integra o SEL, ao contrário de uma empresa com 49% de capital municipal e 51% de capital privado, que é uma “empresa participada”, mas fora do SEL).

2.3.2 Às autarquias locais

- A opção pela exteriorização de um serviço público - empresa municipal, entidade empresarial local ou outra forma jurídica, da competência da autarquia - deve decorrer de um exercício de comparação entre custos e benefícios das diferentes formas de provisão;
- A dimensão do mercado constitui, na maior parte dos casos, uma condição essencial da sustentabilidade económica e financeira da empresa, pelo que deve ser tida em conta para preferir o nível intermunicipal a soluções de um único município;
- As empresas constituídas para realizar actividades com um horizonte temporal definido não devem perdurar para além do prazo, nem alargar a sua actividade a outras finalidades, mesmo que próximas do objectivo inicial;
- Os órgãos de gestão da empresa devem obrigatoriamente apresentar planos de desenvolvimento estratégico e planos operacionais, que terão de ser posteriormente aprovados pelo accionista;

- Aplicação de um sistema de gestão por objectivos, que permita comprovar níveis de eficiência e de qualidade superiores aos que um serviço administrativo poderia fornecer;
- No plano das relações comerciais entre a empresa e a autarquia, caso estas se verifiquem, devem ser exigidos documentos contratuais claros do ponto de vista financeiro e das leis da concorrência;
- A atribuição de subsídios às instituições empresariais do SEL deve ser clara e explícita nas suas justificações (indenizações compensatórias, contrapartidas por execução de serviços, subsidiação pura e simples), sendo de exigir um contrato entre a empresa e a entidade que atribui o subsídio, assim, a atribuição de subsídios, de contornos nem sempre transparentes, deve ser substituída pela figura de contratualização pela prestação de serviços a que correspondem as contrapartidas objecto de contrato;
- A informação sobre a actividade do SEL - balanço, contas e responsabilidades a curto e médio-longo prazos - deve ser associada à informação do mesmo tipo produzida, anualmente, pela autarquia.

2.3.3 Às empresas do SEL

A gestão das unidades do SEL tem obrigações que decorrem do Código das Sociedades e do Código Comercial, mas também da sua natureza de unidades do sector público local. Neste sentido, aplicam-se alguns dos princípios que foram acima mencionados e, em particular, o da informação, transparência e prestação de contas:

- *Reporting* da actividade e contas das empresas do SEL, para que seja possível encontrar toda a informação sobre o sector num único órgão da administração central (DGAL, por exemplo), susceptível de acesso por qualquer cidadão, com salvaguarda do segredo estatístico;
- Publicitação das relações existentes entre as unidades do SEL e as autarquias, em particular sobre os contratos de contrapartidas, relações financeiras, prestações de serviços e relações de natureza laboral;

- Recurso regular a processos de *benchmarking* com unidades semelhantes do SEL, ou com empresas similares do mercado, de forma a aferir a sua performance relativa, e fazer a sua publicitação.

2.4. Acções imediatas

Face à identificação de situações de insustentabilidade económica e financeira de uma parte do universo do SEL, recomenda-se que se proceda à avaliação imediata e aprofundada das mesmas, com vista à definição das necessárias acções correctivas.

Essa avaliação deve passar pela elaboração de um relatório onde sejam analisadas as operações e a situação financeira das instituições, bem como as suas perspectivas financeiras e a exposição potencial das autarquias a situações de risco ou incumprimento.

Em particular, devem ser objecto de avaliação os seguintes aspectos:

- i) Necessidade dos bens ou serviços provisionados pela instituição;
- ii) Existência de alternativas para a provisão dos mesmos;
- iii) Plano e modelo de negócio;
- iv) Modelo de gestão;
- v) Perspectivas de desenvolvimento da instituição.

Nas situações em que se revele justificada a existência da empresa, deve ser elaborado um plano para a sua reestruturação e saneamento económico e financeiro que assegure a sua viabilização e sustentabilidade, bem como definidos os mecanismos de monitorização da implementação do mesmo. Além disso, deve ser contratualizada, de forma clara e transparente, a actividade da empresa e, nesse âmbito, fixadas metas em termos de provisão de bens e serviços e de resultados operacionais, financeiros, económicos e sociais.

Nas situações em que se conclua pela não justificação do modelo existente de provisão dos bens e serviços, deve proceder-se à efectiva alteração da situação, o que poderá passar pela sua (re)internalização ou por processos de delegação ou concessão a terceiras entidades.

ANEXOS

Anexo 1. Resolução do Conselho de Ministros que promove a elaboração do Livro Branco do Sector Empresarial Local, com o objectivo de proceder ao diagnóstico e caracterização desse sector (Resolução do Conselho de Ministros n.º 64/2010, de 30 de Agosto)

o veículo circule a mais de 90 km/h; para os veículos da categoria M3, os períodos superiores a um minuto durante os quais o veículo circule a mais de 105 km/h.

Integram a categoria N3 os veículos destinados a transporte de mercadorias com peso bruto superior a 12 t e a categoria M3 os veículos destinados a transporte de passageiros com mais de oito lugares sentados, além do lugar do condutor, e peso bruto superior a 5 t.

3 — Quando se justifique, as velocidades instantâneas registadas pelo aparelho de controlo durante as últimas vinte e quatro horas de utilização do veículo.

Parte B

Controlos nas instalações da empresa

Para além dos elementos referidos na Parte A, os controlos nas instalações da empresa incidem sobre os seguintes elementos:

1 — Os períodos semanais de descanso e os tempos de condução entre esses períodos.

2 — A limitação dos tempos de condução num período de duas semanas consecutivas.

3 — As folhas de registo, os dados da unidade instalada no veículo e do cartão de condutor e as respectivas folhas impressas.

PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

Resolução do Conselho de Ministros n.º 64/2010

A Lei n.º 53-F/2006, de 29 de Dezembro, aprovou o regime jurídico do sector empresarial local, revogando a Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto. Ao abrigo desta legislação várias empresas — municipais, intermunicipais e metropolitanas — foram criadas, desenvolvendo actividade em vários sectores desde a promoção de actividades de interesse geral, de desenvolvimento económico local e regional e de gestão de concessões.

Passados três anos desde a publicação do enquadramento jurídico de 2006, importa caracterizar o sector e proceder a um diagnóstico sob o ponto de vista económico e financeiro, a par de uma avaliação do seu impacto na economia e nas finanças locais. Os resultados desse exercício servirão de base a uma avaliação do quadro legal existente e da sua adequação à sustentabilidade do sector empresarial local, ao mesmo tempo que permitirão identificar perspectivas de desenvolvimento futuro deste sector.

Para o efeito, mostra-se necessário constituir uma comissão de acompanhamento, integrada por personalidades com conhecimentos e competências publicamente reconhecidos, que com o apoio de uma equipa técnica, farão o diagnóstico do sector empresarial local, dando origem a estudo que se designará «Livro Branco do Sector Empresarial Local».

Este objectivo cujo alcance e sucesso depende, naturalmente, do envolvimento dos municípios, é igualmente partilhado pela Associação Nacional dos Municípios Portugueses, que se associa ao Governo neste projecto, designadamente, ao integrar a comissão de acompanhamento.

Assim:

Nos termos da alínea g) do artigo 199.º da Constituição, o Conselho de Ministros resolve:

1 — Promover a elaboração do Livro Branco do Sector Empresarial Local, com o objectivo de proceder ao diagnóstico e caracterização desse sector.

2 — Estabelecer que o estudo referido no número anterior deve:

a) Proceder à caracterização do sector empresarial local existente;

b) Realizar um diagnóstico do sector empresarial local sob o ponto de vista económico e financeiro;

c) Avaliar o impacto do sector empresarial local na economia e nas finanças locais;

d) Avaliar a sustentabilidade do sector empresarial local;

e) Avaliar o quadro legal existente e a sua adequação;

f) Identificar perspectivas de desenvolvimento futuro do sector empresarial local;

g) Apresentar recomendações ou propostas, nomeadamente legislativas.

3 — Criar uma comissão de acompanhamento da elaboração do estudo, à qual compete:

a) Analisar a evolução do conteúdo do Livro Branco do Sector Empresarial Local;

b) Ouvir personalidades e especialistas do sector;

c) Elaborar um conjunto de conclusões, propondo eventuais medidas, nomeadamente legislativas, para ultrapassar situações problemáticas e recomendações para a sustentabilidade do sector.

4 — Determinar que a comissão referida no número anterior dispõe de autonomia técnica e científica, sendo o seu trabalho desenvolvido com o apoio de um serviço técnico, prestado através de instituição do ensino superior a contratar para o efeito pela Direcção-Geral das Autarquias Locais, e que reporta à comissão, podendo esta, designadamente, para o desempenho das funções que lhe são cometidas:

a) Obter dos serviços públicos todas as informações e documentação neles disponíveis relacionadas com o seu mandato;

b) Recolher a opinião de especialistas e personalidades, de instituições, de parceiros e de organizações económicas e financeiras sobre medidas a adoptar, contanto que tais não acarretem encargos para a comissão ou para o Estado;

c) Convidar outros especialistas, nacionais ou estrangeiros, a participar nos seus trabalhos, desde que não acarretem encargos para a comissão ou para o Estado.

5 — Estabelecer que o mandato da comissão tem a duração de nove meses a partir da data da sua designação, extinguindo-se no termo desse prazo ou com a conclusão dos respectivos trabalhos, sem prejuízo da prorrogação nos termos da lei.

6 — Estabelecer que a comissão deve apresentar relatórios de progresso com periodicidade bimensal.

7 — Determinar que os serviços aos quais a comissão solicitar apoio têm o dever de colaboração na prestação em tempo útil de informações, opiniões e pareceres em matéria das suas atribuições.

8 — Determinar que os dados extraídos do estudo são, de futuro, actualizados pela Direcção-Geral das Autarquias Locais.

9 — Estabelecer a seguinte constituição da comissão:

- a) Presidente: Manuel Víctor Moreira Martins;
- b) Vogais:
 - i) António Maria Perez Metelo da Silva;
 - ii) Artur José Pontevianne Homem da Trindade;
 - iii) Franquelim Fernando Garcia Alves;
 - iv) João Manuel Machado Ferrão;
 - v) José da Silva Costa;
 - vi) Luís Filipe Nunes Coimbra Nazaré;
 - vii) Maria Luísa Schmidt;
 - viii) Pedro Costa Gonçalves.

10 — Estabelecer que a actividade desenvolvida pelos membros da comissão, enquanto tal, se reveste de interesse público, nomeadamente para efeito de ponderação no quadro de regime de justificação das faltas.

11 — Determinar que o trabalho da comissão não é remunerado, salvo no que respeita aos membros da comissão que não dispõem de qualquer relação funcional com a administração pública, aos quais é devida compensação através de senhas de presença para suportar os encargos com deslocações, cujo montante é fixado nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 110-A/81, de 14 de Maio.

12 — Determinar que a Direcção-Geral das Autarquias Locais, em conformidade com o Decreto-Lei n.º 110-A/81, de 14 de Maio, suporta as compensações e demais ajudas de custo dos membros da comissão.

13 — Determinar que a Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros assegura o apoio administrativo e logístico ao funcionamento da comissão.

Presidência do Conselho de Ministros, 1 de Julho de 2010. — O Primeiro-Ministro, *José Sócrates Carvalho Pinto de Sousa*.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 65/2010

A Organização das Nações Unidas, em 18 de Dezembro de 2009, na sua 65.ª reunião plenária da Assembleia Geral, adoptou a Resolução n.º 64/134, em que proclama o período que decorre entre Agosto de 2010 e Agosto de 2011 como Ano Internacional de Juventude, comemorando, assim, o 25.º aniversário do Ano Internacional da Juventude de 1985.

Sabendo que os jovens devem ser os principais actores da transformação social, contribuindo para uma sociedade mais justa e igual, para o respeito dos direitos humanos, liberdades fundamentais e combate a todas as formas de discriminação, a sua acção assume um especial relevo para uma sociedade mais desenvolvida e ambientalmente sustentável.

Portugal sempre demonstrou, no plano internacional, o seu empenho em contribuir para a resolução dos problemas específicos e especiais dos jovens no mundo, como é exemplo a Declaração de Lisboa sobre Políticas e Programas de Juventude, a realização da 1.ª Conferência Mundial de Ministros da Juventude, a realização da 1.ª Conferência de Ministros da Juventude da Comunidades de Países de Língua Portuguesa, o primeiro da nova era de Festivais Mundiais de Juventude das Nações Unidas, em 1998, e mais recentemente, o Evento de Juventude da Presidência Portuguesa da União Europeia em 2007, considerado pelo Fórum Europeu de Juventude como exemplo de boas práticas, no que diz respeito ao processo de cooperação

entre as organizações de juventude e agentes e decisores políticos.

A emancipação dos jovens deve continuar a ser uma tarefa principal na sociedade portuguesa como forma de inverter a diminuição da taxa de natalidade e incentivar o crescimento da economia, o progresso social em Portugal, e as qualificações gerais da população.

Assim, e nos termos da alínea g) do artigo 199.º da Constituição, o Conselho de Ministros resolve:

1 — Adoptar as comemorações do Ano Internacional da Juventude das Nações Unidas que se iniciam em 12 de Agosto de 2010 e se prolongam até 11 de Agosto de 2011, de acordo com a resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas de 18 de Dezembro de 2009.

2 — Designar o Instituto Português da Juventude, I. P. (IPJ, I. P.), como entidade coordenadora e dinamizadora das actividades.

3 — Constituir a Comissão Nacional de Acompanhamento (CNA) do Ano Internacional da Juventude (AIJ), presidida pela presidente do IPJ, I. P., e que integra:

- a) Um representante do Ministério dos Negócios Estrangeiros;
- b) Um representante do Ministério das Finanças e da Administração Pública;
- c) Um representante do Ministério da Administração Interna;
- d) Um representante do Ministério da Justiça;
- e) Um representante do Ministério da Economia, da Inovação e do Desenvolvimento;
- f) Um representante do Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas;
- g) Um representante do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações;
- h) Um representante do Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território;
- i) Um representante do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social;
- j) Um representante do Ministério da Saúde;
- l) Um representante do Ministério da Educação;
- m) Um representante do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior;
- n) Um representante do Ministério da Cultura;
- o) Um representante do Governo da Região Autónoma dos Açores;
- p) Um representante do Governo da Região Autónoma da Madeira;
- q) Um representante da Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP);
- r) Um representante da Associação Nacional de Freguesias (ANAFRE);
- s) Um representante do Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural, I. P.;
- t) Um representante da Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género;
- u) Um representante da MOVIOJEM — Mobilidade Juvenil, Cooperativa de Interesse Público de Responsabilidade Limitada;
- v) Um representante da Fundação para a Divulgação das Tecnologias da Informação;
- x) Um representante da Agência Nacional do Programa «Juventude em Acção»;
- z) Um representante da Fundação da Juventude;
- aa) Um representante do Conselho Nacional para a Promoção do Voluntariado;

Anexo 2. Resolução do Conselho de Ministros que prorroga o mandato da Comissão de Acompanhamento da elaboração do Livro Branco do Sector Empresarial Local, criada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 64/2010, de 30 de Agosto (Resolução do Conselho de Ministros n.º 39/2011, de 22 de Setembro de 2011)

PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

Resolução do Conselho de Ministros n.º 39/2011

A aprovação do regime jurídico do sector empresarial local pela Lei n.º 53-F/2006, de 29 de Dezembro, que revogou a Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto, e foi alterada pelas Leis n.ºs 67-A/2007, de 31 de Dezembro, e 64-A/2008, de 31 de Dezembro, veio criar a necessidade de caracterização e de realização de um diagnóstico no plano económico e financeiro do sector, a par de uma avaliação do seu impacto na economia e nas finanças locais.

Para esse efeito, foi determinada, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 64/2010, de 30 de Agosto, a elaboração do Livro Branco do Sector Empresarial Local, bem como a criação de uma comissão de acompanhamento para analisar a evolução do conteúdo daquele Livro, ouvir personalidades e especialistas do sector, elaborar conclusões e propor eventuais medidas, designadamente legislativas, tendentes à sustentabilidade do sector.

Porém, o mandato da referida comissão de acompanhamento ficou formalmente circunscrito a um prazo de nove meses a contar da data da respectiva designação, o qual se veio a revelar não consentâneo com a natureza, a complexidade e a importância dos trabalhos confiados à mesma comissão.

Neste contexto e dado que os objectivos subjacentes à constituição da referida comissão ainda não se encontram totalmente atingidos, importa viabilizar a conclusão dos trabalhos e garantir a obtenção do enquadramento material das decisões para o sector, designadamente em face dos compromissos entretanto assumidos pelo Estado Português no âmbito do Programa de Assistência Financeira.

Assim:

Nos termos da alínea g) do artigo 199.º da Constituição, o Conselho de Ministros resolve:

1 — Prorrogar até 15 de Outubro de 2011 o prazo do mandato da comissão de acompanhamento do estudo «Livro Branco do Sector Empresarial Local», cujo termo havia sido inicialmente fixado em 30 de Maio de 2011, extinguindo-se o mandato no termo da prorrogação agora determinada ou com a conclusão dos respectivos trabalhos.

2 — Determinar que a actividade, os objectivos e as metodologias subjacentes aos trabalhos da comissão continuam sujeitos ao disposto na Resolução do Conselho de Ministros n.º 64/2010, de 30 de Agosto.

3 — Determinar que os efeitos da presente resolução se reportam a 30 de Maio de 2011.

Presidência do Conselho de Ministros, 8 de Setembro de 2011. — O Primeiro-Ministro, *Pedro Passos Coelho*.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 40/2011

O Programa do Governo está estruturado em torno de uma ideia de pacto de confiança com os Portugueses, numa relação de abertura e responsabilidade que veicule uma efectiva mudança, sujeita ao desígnio de um compromisso com a cidadania, com a solidariedade, com a sustentabilidade, com a iniciativa e com a criatividade, orientada

para a prossecução do interesse nacional, enquanto matriz operativa concreta.

A realidade económica, financeira e orçamental impõe a adopção de novos modelos de gestão e de desenvolvimento, com vista a acautelar o desenvolvimento, não obstante os compromissos subjacentes ao Programa de Assistência Financeira, obviamente condicionadores da actuação do Estado e dos demais entes públicos.

Num tal pressuposto, e no que especificamente respeita ao poder local, o Governo pretende introduzir uma agenda marcadamente reformista assente na proximidade com os cidadãos e na descentralização administrativa, sempre no pressuposto matricial de um acordo político alargado que viabilize uma reorganização do mapa administrativo, visando a optimização e a racionalização do número de órgãos autárquicos, assim como das respectivas competências, potenciando a realidade prestacional envolvida e o resultado da actuação inerente à missão de serviço público que lhes está matricial e geneticamente conferida pela Constituição, atentas as atribuições prosseguidas.

Pretende, assim, o Governo levar a efeito uma mudança estrutural e simultaneamente estratégica do modelo actualmente consagrado para a administração local autárquica, que potencie uma reforma da gestão, do território e uma reforma política, propiciando-se, de tal modo, uma administração mais eficaz e eficiente, com a consequente racionalização dos recursos públicos.

Conforme ficou oportunamente assumido no Programa do Governo, são quatro os vectores estratégicos que importa ter presente no âmbito das medidas tendentes à obtenção de um novo paradigma de responsabilidade e de valorização da eficiência na afectação de recursos destinados ao desenvolvimento social, económico, cultural e ambiental das várias regiões do País, sempre sob o acervo proporcionado pelo princípio da subsidiariedade: a descentralização e a reforma administrativa; o aprofundamento do municipalismo; o reforço do associativismo municipal e a promoção da coesão e competitividade territorial através do poder local.

Pretende-se levar a cabo uma profunda modificação da tessitura jurídica e organizacional da administração local, introduzindo novas soluções de gestão e de desenvolvimento, visando o efectivo crescimento económico, social e cultural, segundo uma lógica de responsabilidade intergeracional, de integração, de esperança e de reforço da coesão nacional, substituindo um modelo exaurido e evidentemente desadequado perante os desafios que o futuro colocará ao País.

A presente resolução do Conselho de Ministros aprova as orientações e medidas prioritárias a adoptar no âmbito da reforma que se pretende levar a cabo na administração local autárquica, mediante a concertação com todos os poderes públicos envolvidos e o aprofundamento do estudo e do debate sobre as novas perspectivas de organização local, de competências, de financiamento e de transferência de recursos, assim como relativamente ao actual enquadramento eleitoral autárquico.

Pretende-se, assim, obter um acordo político efectivo e alargado que viabilize a efectiva reorganização do mapa administrativo autárquico, bem como a adequação material do acervo de atribuições e competências face aos novos desafios, sem esquecer a especificidade do sector empresarial local, designadamente no que

Anexo 3. Significado e fórmula de cálculo dos rácios económico-financeiros

- Rendibilidade
 - Rendibilidade dos capitais próprios = Resultado líquido/Capital próprio
 - Rendibilidade operacional do activo = Resultados operacionais /Activo líquido
 - Rendibilidade económica bruta = Resultado Económico Bruto / (Imobilizações corpóreas + Necessidades de Fundo de Maneio)
- Liquidez
 - Liquidez Geral = (Existências + Disponibilidades e títulos negociáveis + Dívidas de terceiros de curto prazo) / Dívidas a terceiros de curto prazo
 - Liquidez reduzida = (Disponibilidades e títulos negociáveis + Dívidas de terceiros de curto prazo) / Dívidas a terceiros de curto prazo
- Estrutura financeira:
 - Solvabilidade = Situação líquida (Capital Próprio) / Total Passivo
 - Autonomia Financeira = Capital próprio /Activo liquido
 - Cobertura do Imobilizado = (Recursos próprios + Recursos alheios estáveis) / Imobilizado bruto
 - Cobertura das aplicações de médio e longo prazo = (Recursos próprios + Recursos alheios estáveis) / (Imobilizado bruto + Necessidades de Fundo de Maneio)
 - Taxa de endividamento = (Recursos alheios estáveis + Tesouraria Passiva) / Recursos próprios
- Actividade
 - Prazo médio de recebimentos = clientes*365 / Vendas e prestações de serviços
 - Prazo médio de pagamentos = Fornecedores *365 / (Compras Mercadorias, Matérias primas, subsidiárias e de consumo + FSE)