

**O SISTEMA EUROPEU DE CONTAS NACIONAIS E REGIONAIS  
(SEC 95) COMO LIMITE À INICIATIVA ECONÓMICA PÚBLICA**

*Por:* Marta Rebelo \*

---

\* Docente da Faculdade de Direito de Lisboa. Advogada-estagiária, Sousa Franco, Paz Ferreira & Associados.



## 1. Introdução

No recente movimento de empresarialização ou de integração de entidades públicas no sector empresarial do Estado tem sido adoptada como forma institucional privilegiada a empresa pública societária, regime-regra do Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro.

No entanto, pela aplicação do critério da intensidade da influência do Estado, e atendendo à anterior natureza administrativa de muitos destes organismos públicos que agora passam a revestir forma empresarial, a opção mais imediata seria a da transformação desses corpos em entidades públicas empresariais, “E.P.E”.

Algumas questões se levantam de imediato, como seja o facto de o legislador ter demonstrado uma clara preferência pela forma societária do direito comercial na estruturação do sector empresarial do Estado. De facto, as E.P.E., cuja tipificação e regime se encontram nos artigos 23.º e seguintes, do Decreto-Lei n.º 558/99, são uma “cedência de última hora” à tradição da empresa pública de 1976, que não encontrava cabimento nas intenções primeiras do legislador de 1999. As E.P.E. são as sucessoras e herdeiras das E.P., tal como previstas no revogado Decreto-Lei n.º 260/76, de 8 de Abril, são pessoas colectivas de direito público sujeitas ainda à tutela dupla do Estado. A sua natureza e regime contendem, de certa forma, com a ideia de flexibilização do sector empresarial do Estado. Flexibilização que se trouxe para o sector pelo recurso às formas jurídico-privadas do direito societário, e também pelo ultrapassar da tensão permanente entre a lógica política e a lógica empresarial na gestão e condução dos destinos da empresa, tensão sempre sentida no seio das antigas E.P. e fruto, essencialmente, dos poderes de tutela inerentes ao estatuto juspublicista que as acompanhava. As E.P.E. são as herdeiras desta tensão, se bem que mitigada pela menor intensidade da tutela à luz do Decreto-lei n.º 558/99.

Mas, apesar destes considerandos, em nenhum momento do regime jurídico do SEE se dá notícia de um princípio de *residualidade* que vincule o Estado, ao transformar ou criar empresas ali integradas.

No entanto, se por um lado o saneamento da dívida inerente à necessidade de controlo do défice público preside, em parte, à opção pela empresarialização, por outro lado traz consigo várias questões de ordem financeira.

Nesta óptica, o controlo da dívida pública e do Sistema Europeu de Contas podem constituir um limite à iniciativa económica pública e à formatação

institucional de organismos que, através da transformação, se transferem para o SEE, ou de empresas criadas *ex novo*.  
Vejamos como e em que medida.

## 2. O SEC 95 no quadro da disciplina comunitária sobre a condução da política orçamental

O Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais é um sistema de definições e classificações estatísticas uniformes, cujo objectivo consiste numa descrição quantitativa coerente das economias dos Estados-membros. Este sistema proporciona um quadro contabilístico para a apresentação coerente e harmonizada das estatísticas económicas, oferecendo métodos de classificação e sectorização das unidades institucionais, em atenção ao défice e à dívida das administrações públicas.

O SEC 95 veio substituir a segunda edição do Sistema Europeu de Contas Económicas Integradas publicada em 1979. Entrou em vigor em Abril de 1999, de acordo com o Regulamento (CE) n.º 2223/96, do Conselho, de 25 de Junho de 1996<sup>1 2</sup>, e deriva de *standards* internacionais, nomeadamente o Sistema de Contas Nacionais das Nações Unidas (o SNA 93) e a quinta edição do Manual de Pagamentos do FMI.

O SEC 95 apresenta várias novidades de monta, face ao SEC 79. Para o assunto que aqui nos ocupa relevam sobretudo as alterações produzidas nos agregados estatísticos dos diferentes subsectores institucionais. Desta forma, os excedentes e os défices de cada sector foram modificados pela alteração da delimitação daqueles sectores, já que algumas operações têm agora um âmbito diferente e são registadas de forma distinta<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Alterado pelo Regulamento (CE) n.º 448/98, do Conselho, de 16 de Fevereiro de 1998; pelo Regulamento (CE) n.º 1500/2000, da Comissão, de 10 de Julho de 2000; pelo Regulamento (CE) n.º 2516/2000, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de Novembro de 2000; pelo Regulamento (CE) n.º 995/2001, da Comissão, de 22 de Maio de 2001; pelo Regulamento (CE) n.º 2558/2001, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 3 de Dezembro; pelo Regulamento (CE) n.º 113/2002, da Comissão, de 23 de Janeiro de 2002; e pelo Regulamento (CE) n.º 359/2002, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de Fevereiro de 2002.

<sup>2</sup> Nos termos do artigo 1.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 2223/96, do Conselho, de 25 de Junho de 1996, o SEC 95 estabelece “*uma metodologia relativa às normas, definições, nomenclaturas e regras contabilísticas comuns, destinadas a permitir a elaboração de contas e quadros em bases comparáveis, tendo em vista as necessidades da Comunidade*”.

<sup>3</sup> Outras alterações que merecem destaque, face ao esquema do SEC 79, serão: por um lado, a inclusão de um conjunto articulado de contas de activos e passivos financeiros

A uniformização dos requisitos contabilísticos é *conditio sine qua non* para uma correcta gestão dos recursos financeiros públicos, constituindo uma preocupação essencial no âmbito da administração financeira do Estado. Sobretudo quando a responsabilidade orçamental na estabilização da economia é um vector reforçado, já que a transferência da soberania monetária e cambial para centros de decisão comunitários operada pela entrada na terceira fase da União Económica e Monetária, fez da política orçamental (praticamente) o único instrumento de intervenção macro-económico que se mantém nas mãos dos Estados da Zona Euro.

Ainda que o controlo da política orçamental continue a ser detido pelos Estados-membros, a sua condução está sujeita a regras e procedimentos comunitários de disciplina, coordenação e acompanhamento, *maxime* os previstos no Pacto de Estabilidade e Crescimento, com especial destaque para o procedimento dos défices excessivos <sup>4</sup>.

É neste quadro, e dentro da temática que abordamos, que entra o SEC 95: as definições de défice e dívida das Administrações Públicas relativas à aplicação do Protocolo sobre o Procedimento Relativo aos Défices Excessivos, definidas pelo Regulamento (CE) n.º 3605/93, do Conselho, de 22 de Novembro de 1993, são feitas com referência aos agregados estatísticos do SEC – o artigo 1.º, n.º 1, deste regulamento, adopta a terminologia do SEC 95.

### 3. As limitações comunitárias à iniciativa económica pública

A Constituição reconhece ao legislador uma ampla margem de liberdade na configuração do da iniciativa económica pública. No entanto, e para lá das limitações que ainda assim são imposta no plano nacional (lembramos o princípio da prossecução do interesse público, sempre presente), a ordem

---

valorizados a preços de mercado, quando o SEC 79 registava apenas um único tipo de informação ou fluxo (à luz do SEC 95 estamos perante um sistema articulado e integrado de fluxos e stocks, que descreve o ciclo económico desde o momento em que o rendimento é gerado, passando pela sua distribuição e redistribuição, até ao momento em que é acumulado sobre a forma de activos); por outro lado, este novo sistema regista os fluxos numa base de especialização económica – quando o valor económico é criado, transformado ou extinto, ou ainda quando são criados, transformados ou extintos direitos e obrigações.

<sup>4</sup> O PEC, enquanto *corpo jurídico*, é composto pela Resolução do Conselho Europeu, de 17 de Julho de 1997, relativa ao Pacto de Estabilidade e Crescimento; pelo Regulamento (CE) n.º 1466/97, de 7 de Julho de 1997, relativo ao reforço da supervisão das situações orçamentais e à supervisão e coordenação das políticas económicas; e pelo Regulamento (CE) n.º 1467/97, de 7 de Julho de 1997, relativo à aceleração e clarificação da aplicação do procedimento relativo aos défices excessivos.

jurídica comunitária estabelece um conjunto de regras limitativas da configuração e exercício da iniciativa económica do Estado e demais entidades públicas com competência para intervir, nesta matéria.

Assim, à questão deixada por Paulo Otero <sup>5</sup> – “*será que a margem de discricionariedade decisória dos órgãos internos quanto à intervenção económica pública sofre limitações decorrentes do ordenamento comunitário*” – não podemos deixar de responder de forma afirmativa.

As limitações comunitárias à iniciativa económica pública gravitam, sobretudo, em torno do direito da concorrência, do objectivo magno do mercado interno, do princípio da igualdade e da neutralidade: os Estados-membros detêm uma margem ampla de liberdade de decisão e de conformação da iniciativa económica pública, regendo-se as empresas públicas pelo mesmo regime a que estão submetidas as empresas privadas, com pontuais excepções.

Desta forma, a primeira tarefa, ao enquadrar as limitações comunitárias à iniciativa económica pública, passa por delinear a fronteira legal entre as actividades empresariais e as actividades não empresariais desenvolvidas pelas empresas públicas. Como salienta Paulo Otero, “*deixar na discricionariedade do Estado ou em simples critérios formais por ele instrumentalizáveis – v. g., expressa qualificação da personalidade da entidade como sendo pública ou adopção de formas de organização tipicamente públicas – a qualificação das actividades como integrando o conceito de poder público, isto por oposição às actividades pelo Estado qualificadas como assumindo natureza empresarial, seria, em bom rigor, colocar nas próprias mãos dos Estados-membros a sua submissão ao Direito Comunitário*” <sup>6</sup>.

Neste sentido, a Directiva n.º 80/723/CEE, de 25 de Junho de 1980 <sup>7</sup>, relativa à transparência das relações financeiras entre os Estados-membros e as empresas públicas – também conhecida como Directiva “transparência” – veio prestar um auxílio precioso, ao densificar e precisar o conceito de empresa pública, tendo em vista sobretudo a sua sujeição ao controlo “concorrencial” comunitário.

---

<sup>5</sup> *Vinculação e Liberdade de Conformação Jurídica do Sector Empresarial do Estado*, Coimbra Editora, 1998, pág. 135.

<sup>6</sup> *Idem...*, pág. 135-136.

<sup>7</sup> Alterada pela Directiva da Comissão n.º 85/413/CEE, de 24 de Junho de 1985; pela Directiva da Comissão n.º 93/84/CEE, de 30 de Setembro de 1993; e pela Directiva da Comissão n.º 52, de 26 de Junho de 2000.

Para além das limitações comunitárias directamente directa ou indirectamente conexas com as regras de concorrência, podemos ainda identificar, com Paulo Otero, três outras bases limitativas da liberdade do decisor nacional na configuração e exercício da iniciativa económica pública:

- a) a adaptação progressiva dos monopólios nacionais de carácter nacional exigida pelo artigo 37.º do Tratado de Roma aos Estados-membros, na medida em que esta disposição se aplica aos monopólios comerciais públicos, “*incluindo a qualquer organismo público que, directa ou indirectamente, «de jure» ou «de facto», controle, dirija ou influencie as importações ou exportações entre os Estados-membros*”<sup>8</sup>;
- b) limitações decorrentes da harmonização ou aproximação das legislações entre os Estados-membros;
- c) a progressiva consolidação de um sector comunitário de intervenção económica, “*visível, por exemplo, nas políticas comunitárias regional, social, agrícola, siderúrgica e energética*”<sup>9 10</sup>.

Adicionamos, agora, uma outra limitação (indirecta) na configuração da iniciativa económica pública, e mesmo na sua forma de exercício, decorrente do direito financeiro comunitário: a formatação institucional no âmbito do SEE, à luz das normas de estabilidade e crescimento e por referência aos agregados institucionais tal como definidos no SEC 95.

Antes de observarmos de perto esta definição de conceitos fornecida pelo SEC 95 e tornada vinculativa em matéria de défice público pelo Regulamento (CE) n.º 3605/93, do Conselho, de 22 de Novembro de 1993, cabe questionarmo-nos sobre a real natureza limitativa deste poder disciplinador comunitário sobre a política orçamental dos Estados-membros: ao “fugir” à sectorização nas administrações públicas, “refugiando-se” no sector das sociedades, não estarão as empresas públicas

---

<sup>8</sup> *Idem...*, pág. 148.

<sup>9</sup> *Idem...*, pág. 150.

<sup>10</sup> A estas limitações acrescem outras tantas área de expansão, quer pela configuração do conceito de serviço de interesse económico geral, quer ainda pela revisão do conceito de auxílio de Estado operada pelo Ac. *Ferring*, do TJCE (Processo n.º C-172/00, 2002-09-10).

societárias e o Estado seu criador (ou Regiões Autónomas suas criadoras) a fugir a esse poder disciplinador e fiscalizador sobre as decisões orçamentais tomadas pelo Estado?

Em rigor, e por mais patente que seja a preferência comunitária pela actuação de um Estado “despido” de funções de empresário público, pelas excepções que tal desempenho possam consubstanciar face ao regime regra concorrencial, preferindo ver o Estado actuar como “empresário privado”, estamos perante uma *fuga à consolidação orçamental pública*, perante uma clara instrumentalização, por parte do Estado, de critérios de sectorização para efeitos de contabilidade pública, que opta pela qualificação da personalidade da entidade empresarial como sendo privada por conveniência orçamental.

#### **4. O SEC 95 e a formatação institucional no sector empresarial do Estado**

No quadro delineado, a chamada de organismos públicos para o seio do sector empresarial do Estado pode encontrar no controlo da dívida e do défice públicos um limite à iniciativa económica pública.

Assim, o Regulamento (CE) n.º 3605/93, determina, no artigo 1.º, n.º 2, que o termo “orçamental significa o que diz respeito ao sector administrações públicas, subdividido nos subsectores administração central, administrações locais e administrações de segurança social”, mas, em seguida, exclui deste sector as “*operações comerciais, tal como definidas no SEC*” o que significa “*que o sector administrações públicas engloba apenas as unidades institucionais que, a título de função principal, produzem serviços não mercantis*” (artigo 1.º, n.º 2).

Desta forma, da criação ou transformação de uma dada entidade empresarial resultará a sua integração no sector das administrações públicas, ou no sector das sociedades. Os objectivos de índole orçamental, como seja o controlo do volume da despesa, passam pela sectorização da entidade nas sociedades. Caso contrário, sabemos já que, para efeitos de contabilização da dívida e do défice, a entidade empresarial será integrada no sector das administrações públicas, com as óbvias consequências em termos de orçamento de Estado.

Dito de outra forma: uma empresa pública societária – vulgo S.A. – servirá de forma mais directa tal desiderato de controlo orçamental, enquanto que uma E.P.E. será submetida a um “teste tríplice”, por forma a determinar-se a sua sectorização nas administrações públicas, ou nas sociedades. Existe uma *presunção* de que os produtores públicos organizados como sociedades de capital são unidades geradoras, financiadoras e fornecedoras de bens e serviços mercantis. Já os produtores públicos que não revistam a natureza de sociedades de capitais, deverão passar pelo teste referido. Vejamos, então.

#### **4.1 A sectorização nos agregados institucionais do SEC 95: as administrações públicas e as sociedades não financeiras**

Na definição do sector das administrações públicas (S.13), o SEC 95 inclui *“todas as unidades institucionais que são outros produtores não-mercantis cuja produção se destina ao consumo individual e colectivo e que são principalmente financiadas por pagamentos obrigatórios feitos por unidades pertencentes a outros sectores e/ou todas as unidades institucionais principalmente ligadas à redistribuição do rendimento e da riqueza nacional”*<sup>11</sup>. No entanto, exclui *“os produtores públicos organizados como sociedades de capitais ou, por força de legislação especial, dotados de estatuto que lhes confira personalidade jurídica, ou ainda como quase sociedade, se quaisquer delas estiverem classificadas nos sectores financeiros ou não financeiros”*<sup>12</sup>.

Por seu turno, as E.P.E., enquanto produtoras públicas, passam necessariamente por um pelo “teste” de classificação. Da conclusão de tal “teste” – a que qualquer entidade público-administrativa está sujeita, para efeitos de sectorização – resultará a chamada da E.P.E ao sector das administrações públicas ou ao sector das sociedades não financeiras públicas (S.11001).

Este “teste” passa, então, por uma averiguação de três níveis:

- 1) apurar se a entidade é uma unidade institucional;
- 2) averiguar, em seguida, se a entidade é uma unidade institucional pública; e, ainda

---

<sup>11</sup> *Manual do SEC 95 sobre o défice e a dívida das administrações públicas*, Eurostat, Tema 2, Economia e Finanças, Comunidades Europeias, 2002, pág. 10.

<sup>12</sup> *Idem...*

- 3) determinar se a entidade é uma unidade institucional pública não-mercantil.

As unidades institucionais são definidas pelo SEC 95 como sendo aquelas unidades “*que possuem autonomia de decisão e que dispõem de uma contabilidade completa*”<sup>13</sup>.

Numa unidade institucional pública, o controlo por parte das administrações públicas, “*definido como a capacidade de determinar a política geral, é um critério essencial para a sectorização*”<sup>14</sup>, podendo este controlo público pode passar pela capacidade de determinar o programa geral de uma unidade institucional, *maxime* através da nomeação de administradores ou gestores se necessário.

Para determinar o carácter – mercantil ou não-mercantil – da unidade institucional pública, dois critérios apresentam-se como essenciais. Da sua aplicação resultará, finalmente, a integração do produtor público no sector das sociedades ou no sector das administrações públicas: falamos, então, do critério dos preços economicamente vantajosos (ponto 3.19), e do critério dos 50 %.

O primeiro faz depender a distinção entre produtores mercantis e não-mercantis dos preços cobrados serem ou não economicamente significativos: sê-lo-ão quando tenham “*influência significativa nas quantidades que os produtores estão dispostos a colocar no mercado e nas quantidades que os compradores desejam comprar*”<sup>15</sup>.

Dito de outra forma:

- os produtores mercantis são os produtores que vendem a sua produção a preços economicamente significativos;
- os produtores não-mercantis são aqueles cuja produção é, na sua maioria, fornecida gratuitamente ou a preços que não são economicamente significativos.

Para definição do critério dos 50 %, o SEC 95 precisa os conceitos de “vendas” e de “custos de produção”:

---

<sup>13</sup> *Idem...*, pág. 9.

<sup>14</sup> *Idem...*

<sup>15</sup> *Idem...*, pág. 13.

- “a) as “vendas” abrangem as vendas, excluindo os impostos sobre os produtos, mas incluindo todos os pagamentos efectuados pelas administrações públicas ou pelas instituições da União Europeia e concedidos a toda a espécie de produtor neste tipo de actividade, isto é, incluem-se todos os pagamentos ligados ao volume ou ao valor da produção, mas excluem-se os pagamentos efectuados para cobrir um défice geral;*
- b) os “custos e produção” são a soma do consumo intermédio, remunerações dos empregados, consumo de capital fixo e outros impostos sobre a produção. Para os efeitos deste critério, não são deduzidos os outros subsídios à produção. Para garantir a coerência dos conceitos de vendas e de custos de produção ao aplicar o critério dos 50 %, os custos de produção devem excluir todos os custos realizados para a formação de capital por conta própria”<sup>16</sup>.*

Assim definidos estes conceitos, o próprio sistema coloca uma interrogação definidora do presente critério: *os custos de produção são cobertos pelas vendas em mais de 50 % ?*

A resposta a esta questão encontra, em matéria de sectorização, duas soluções possíveis.

Se a E.P.E. *“for financiada principalmente pelas famílias, pelos empregadores e por empresas de seguro privadas, a unidade institucional pública é mercantil e tem de ser considerada como empresa pública.*

No entanto, caso a E.P.E. seja *“financiada principalmente pelas administrações públicas consoante os seus custos ou segundo uma negociação (orçamento global) com base em vários factores (produção final, manutenção do edifício, investimento em equipamento técnico, pagamento das remunerações dos empregados, etc.), a unidade institucional pública tem de ser classificada no sector das administrações públicas, uma vez que este financiamento não corresponde a vendas”<sup>17</sup>.*

Poderá ainda ser reclamada a intervenção de um outro vector: o tratamento dado na aplicação deste critério (dos 50 %) aos pagamentos feitos pelas administrações públicas de acordo com os serviços efectivamente prestados, no período considerado, pela unidade.

---

<sup>16</sup> *Idem...*, pág. 14.

<sup>17</sup> *Idem...*, pág. 15.

Se esses pagamentos corresponderem a vendas e como tal sejam classificados, estaremos perante uma unidade mercantil que, conseqüentemente, será classificada como empresa pública e sectorizada nas sociedades.

Se, pelo contrário, os pagamentos não forem tidos como correspondentes a vendas, a unidade revestirá carácter não-mercantil, sendo conseqüentemente integrada no sector das administrações públicas.

Pelo que fica dita, resulta claro que qualquer movimento de empresarialização cujo objectivo primacial (ou um dos principais objectivos) seja o controlo da despesa pública, colherá vantagens em optar pelo formato institucional de empresa pública societária, gozando estas da presunção de que demos notícia.

## 5. Breves conclusões

Estaremos, aqui perante um duplo fenómeno:

- a) num primeiro momento, enquanto regras abstractas, as obrigações orçamentais decorrentes do “pacote legal” do PEC consubstanciam uma limitação comunitária indirecta à iniciativa económica pública.
- b) num segundo momento, quando estas regras são colocadas ao serviço do caso concreto pelo Estado, a empresarialização de determinados serviços consubstancia aquilo que atrás designamos por *fuga à consolidação orçamental pública*, remetendo-nos para um fenómeno de “desorçamentação futura” – veja-se o tão falado caso dos “hospitais-empresa”, cujo passivo permaneceu no Sector Público Administrativo (SPA), mas a dívida futura deslocou-se, juntamente com os hospitais, para o sector empresarial do Estado sem que a sindicância comunitária coloque desde logo em causa tal deslocação.

O que foi dito não invalida a possibilidade de sindicância da configuração institucional como empresa pública societária por parte das instâncias comunitárias competentes, à luz das obrigações orçamentais imposta no âmbito do PEC e da UEM em matéria de contabilização do défice e da dívida e partindo dos conceitos e agregados institucionais definidos pelo Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, o SEC 95.