

**PARECER SOBRE A PROPOSTA DE LEI QUE
PROCEDE À SEGUNDA ALTERAÇÃO À LEI N.º 104/VIII/2016,
DE 6 DE JANEIRO, QUE ESTABELECE OS PRINCÍPIOS E
REGRAS APLICÁVEIS AO SETOR PÚBLICO EMPRESARIAL,
INCLINDO AS BASES GERAIS DO ESTATUTO DAS
EMPRESAS PÚBLICAS**



FICHA TÉCNICA

CONSELHO DAS FINANÇAS PÚBLICAS

Avenida da China, Edifício do Tribunal Constitucional, 3.º Andar
Chã de Areia, Cidade da Praia, Santiago – Cabo Verde

Editor: Conselho das Finanças Públicas

E-mail: info@cfp.cv

Copyright: Conselho das Finanças Públicas

Data da Publicação: Junho de 2024

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	6
CONSIDERAÇÕES GERAIS	7
CONSIDERAÇÕES ESPECÍFICAS	8
O ARTIGO 4º	8
ARTIGOS 5º E 14º	8
ARTIGO 10º	9
ARTIGO 16º	9
OS ARTIGOS 17º E 18º	9
ARTIGO 19º	10
ARTIGO 32º	10
ARTIGO 34º-B	10
ARTIGO 34º- E	11
ARTIGO 34º - P	11
ARTIGO 45º	11
CONCLUSÕES	12



TEMA DA CONSULTA

O CONSELHO DAS FINANÇAS PÚBLICAS “CFP”, recebeu a solicitação da ASSEMBLEIA NACIONAL, através do seu Presidente, numa nota datada a 24.05.2024 (Ref.^a N°241/CEACDHSRE/GPAN/2024) e recebida no dia 29.05.2024 a solicitar o parecer sobre a Proposta de Lei que procede à segunda alteração à Lei n.º 104/VIII/2016, de 6 de janeiro, que estabelece os princípios e regras aplicáveis ao Setor Público Empresarial (SPE), incluindo as bases gerais do Estatuto das Empresas Públicas.

PARECER

INTRODUÇÃO

1. A resposta à questão da consulta reclama uma prévia referência e análise da Lei n.º 104/VIII/2016, de 6 de janeiro e a proposta de alteração ora enviada;
2. O Conselho das Finanças Públicas é um órgão consultivo independente, criado pelo artigo 84.º da Lei n.º 55/IX/2019, de 1 de julho (Lei que estabelece as Bases do Orçamento de Estado) e os Estatutos foram publicados na forma de Lei, através da Lei n.º 78/IX/2020, de 23 de março e na sua origem está a necessidade de uma avaliação independente sobre a consistência, cumprimento e sustentabilidade da política orçamental, promovendo a sua transparência, de modo a contribuir para a qualidade da democracia e das decisões de política económica para o reforço da credibilidade financeira do Estado;
3. De acordo com a proposta enviada, esta alteração é motivada pela necessidade de modernização e adaptação às melhores práticas internacionais e visa reforçar a promoção da boa governança e da política de transparência financeira e de controlo do risco fiscal, bem como os mecanismos de fixação de orientações gerais para as empresas do Setor Público Empresarial, as medidas de controlo do endividamento, de fiscalização e de reporte de informação vital às empresas, nomeadamente no que diz respeito à auditoria interna e externa e aos sistemas de controlo do risco.

CONSIDERAÇÕES SOBRE A PROPOSTA DE ALTERAÇÃO

CONSIDERAÇÕES GERAIS

As alterações propostas têm potencial para gerar impactos sociais e económicos significativos. A centralização da função acionista e a operacionalização de uma Entidade Gestora de Participações (EGP) podem resultar na melhoria da gestão e eficiência das empresas públicas, o que contribuirá para a melhoria dos serviços prestados à sociedade e para o desenvolvimento económico do país.

A ênfase na transparência, no controlo de riscos e na sustentabilidade ambiental e climática também pode ter efeitos positivos para a sociedade, como o aumento da confiança dos investidores, a proteção do meio ambiente e a criação de empregos verdes.

Contudo, há desenvolvimentos que ocorreram na última década que não estão contemplados nesta proposta de Lei, nomeadamente digitalização e *cybersecurity*, diversidade e inclusão, embora possam estar vertidos em outros diplomas.

No entanto, é importante considerar os potenciais impactos negativos. A excessiva centralização da função acionista pode gerar riscos de concentração de poder e de captura política, caso não sejam implementados mecanismos de controlo adequados. Além disto, a flexibilização das regras de contratação pública para empresas públicas que operam em regime de concorrência pode levar a riscos de corrupção e de favorecimento de empresas privadas.

Portanto, é fundamental que as mudanças propostas sejam acompanhadas por medidas robustas de controlo e transparência, garantindo assim que os benefícios esperados sejam maximizados e os riscos mitigados, promovendo um ambiente de gestão pública responsável e eficaz.

CONSIDERAÇÕES ESPECÍFICAS

O ARTIGO 4º

(Definições)

Na alínea a) corrigir onde está “As entidades públicas empresariais, enquanto pessoas coletivas de direito público, com natureza empresarial, criadas pelo Estado e reguladas no Capítulo III” para “... no Capítulo IV.

Considerando que a proposta de Lei em análise faz referência a riscos físicos, recomenda-se incluir nesse artigo a sua definição, bem como a introdução e definição de riscos de transição que integram os riscos climáticos e ambientais. A inclusão das definições de riscos físicos e de transição no texto da proposta de Lei é fundamental para garantir sua abrangência, precisão, alinhamento com as melhores práticas internacionais e fortalecimento da legislação em relação aos riscos climáticos. As definições contribuem para maior clareza, transparência e responsabilidade na gestão de riscos climáticos pelas empresas, além de incentivar a adoção de práticas mais sustentáveis.

ARTIGOS 5º E 14º

(Criação de empresas públicas sob forma societária e aquisição ou alienação de partes de capital) (Orientações de gestão)

Relativamente às orientações gerais e específicas, para garantir a funcionalidade dos mecanismos de monitorização, avaliação e eficiência operacional, torna-se crucial estabelecer a **obrigatoriedade de critérios objetivos, indicadores mensuráveis e metas quantificáveis, acompanhados de avaliações periódicas e mecanismos de correção.**

A presente proposta de Lei refere às práticas de sustentabilidade e responsabilidade ambiental nas operações das empresas públicas, estabelecendo que os respetivos órgãos de gestão devem aprovar anualmente relatórios de sustentabilidade ambiental e climáticos, alinhados com os objetivos e políticas de mitigação e adaptação às alterações climáticas. No entanto, observa-se que não foram contemplados os mecanismos de acompanhamento/monitorização da execução dos projetos/ações que visem a sustentabilidade ambiental e climática. Assim, recomenda-se a introdução desses mecanismos.

ARTIGO 10º
(Regime jurídico geral)

Considera-se que a flexibilização das regras de contratação pública para empresas públicas que operam em regime de concorrência poderá acarretar riscos de corrupção e de favorecimento de empresas privadas, pelo que se recomenda o estabelecimento de limites para garantir a transparência e equidade nos processos de contratação, protegendo o interesse público e assegurando uma concorrência justa e ética.

ARTIGO 16º
(Endividamento)

Para o processo de controlo e fiscalização, foram estabelecidas medidas de endividamento, tanto para as empresas do setor empresarial do Estado quanto para as do setor empresarial local. Neste sentido, recomenda-se definir limites claros para o endividamento das empresas do SPE, baseados em indicadores financeiros relevantes como a relação dívida/EBITDA, dívida/capital próprio, entre outros. Estes indicadores permitem uma avaliação mais precisa da saúde económica e financeira das empresas, contribuindo para uma gestão mais eficiente e responsável dos recursos públicos, além de prevenir riscos de insolvência e problemas financeiros a longo prazo.

OS ARTIGOS 17º E 18º
(Deveres especiais de informação e modelo de reporte)
(Relatórios de boas práticas de governo societário)

As previsões destes 2 artigos que tratam dos deveres especiais de informação e modelo de reporte previstos no artigo 17º, bem como dos relatórios de boas práticas de governo societário previstos no artigo 18º, estabelecem as obrigações das empresas do Setor Público Empresarial. Porém, não há nenhuma referência a consequências ou penalizações em caso de incumprimento destas exigências, como o não envio de informações/reportes/relatórios ou envio tardio. Recomenda-se incluir na proposta de Lei, as sanções ou consequências aplicáveis em caso de incumprimento dos deveres de informação e transparência. Esta medida é fundamental para assegurar a eficácia das novas regras, garantindo que as empresas cumpram as suas obrigações de uma forma oportuna e adequada, promovendo uma maior *accountability* e transparência no setor.

Alínea c) do nº 4 do Art. 17º: avaliar a inclusão dos riscos de transição, além dos riscos físicos, pois ambos são importantes a serem analisados, especialmente em contextos de mudanças organizacionais, políticas públicas ou reformas económicas (casos de ELECTRA

e ENAPOR), bem como as suas respetivas definições. As medidas de mitigação (investimento e infraestruturas de energia renovável) exigem enorme esforço financeiro por parte das Empresas do Setor Público Empresarial com potencial impacto orçamental. O *greening* das fontes de energia é essencial para a transição para uma economia de baixo carbono.

Nº 7 do Art. 17º: considerando os avanços tecnológicos e a necessidade de modernização dos processos de gestão, propõe-se o seguinte texto "As empresas públicas devem facultar, através do SOE MANAGER ou outra plataforma gerida pela Entidade Gestora".

ARTIGO 19º

(Relatório consolidado sobre o Sector Empresarial do Estado)

Na alínea d) do nº 6, propõe-se a alteração para o seguinte texto "Indicação dos investimentos e fontes de financiamento".

ARTIGO 32º

(Auditoria externa)

A limitação da duração dos contratos de auditoria externa é uma medida positiva para evitar conflitos de interesses. No entanto, a proposta seria ainda mais robusta se incluísse diretrizes objetivas para o processo de seleção e qualificação dos novos auditores.

Ainda, considerando as melhores práticas internacionais, recomenda-se o estabelecimento de contratos por um único período não renovável, assegurando que os membros do órgão de fiscalização mantenham sua independência e objetividade, pois não estarão preocupados com a reeleição. Esta prática reduz a possibilidade de formação de vínculos excessivamente próximos com a administração da empresa, prevenindo a captura regulatória e garantir-se-á uma fiscalização mais imparcial e eficaz, fortalecendo a transparência e a integridade dos processos de auditoria.

ARTIGO 34º-B

(Competências)

A EGP, apesar de poder trazer benefícios a longo prazo, exige um investimento inicial significativo em recursos financeiros e humanos qualificados, sistemas robustos de controlo de risco, auditoria interna e tecnologia da informação. Para garantir o sucesso dessa entidade, são essenciais adoção de medidas de capacitação para que estas possam atender às novas demandas de transparência, controlo e sustentabilidade, bem como a implementação de mecanismos de controlo e acompanhamento eficientes para a EGP visando prevenir a concentração de poder e a captura política.

No entanto, é importante ponderar os custos adicionais incorridos pelo Estado a curto prazo, tendo em vista os ganhos em eficiência, governança corporativa e valorização das empresas públicas no futuro.

Outrossim, no momento existe uma entidade “UASE”¹ que está a exercer as funções de acompanhamento e gestão de participações, enquanto os artigos relativos aos deveres especiais de informação e modelo de reporte (Artigo 17º), Artigo 19º “Relatório consolidado sobre o Setor Empresarial do Estado”, Artigo 29º (Representante do Acionista) e mesmo o destinatário dos relatórios descritos no Artigo 18º (Relatórios de boas práticas de governo societário) remetem todos para a Entidade Gestora de Participações, pelo que deve ser analisada a possibilidade de estar perante duplicação de entidades, ou atribuição das mesmas competências a várias entidades (neste caso a UASE e PARPÚBLICA).

ARTIGO 34º - E
(Acionistas minoritários)

Sendo que o artigo não esclarece sobre os direitos dos acionistas minoritários, recomenda-se remeter para os direitos previstos na Lei comercial e das sociedades comerciais.

ARTIGO 34º - P
(Relatórios de boas práticas de governo societário)

Entende-se que há uma redundância entre os artigos 18º e 34º-P. Assim, recomenda-se a supressão de um dos artigos.

ARTIGO 45º
(Tutela)

Nº 3: Clarificar se a tutela decorre da Lei ou está sujeita a um parecer da Entidade Gestora.

¹ UASE – Unidade de Acompanhamento do Setor Empresarial do Estado

CONCLUSÕES

A exposição permite concluir o presente parecer, respondendo à consulta solicitada nos seguintes termos:

- a) O CFP considera que as alterações propostas são globalmente positivas, visto que representam um grande avanço para uma maior transparência, eficiência e sustentabilidade no Setor Público Empresarial, adaptando-o às melhores práticas internacionais. Contudo, sua implementação requer cautela para evitar o aumento da burocracia e das despesas públicas e garantir que as alterações promovam de forma efetiva a competitividade e a boa governança. É essencial manter um equilíbrio entre controlo centralizado e autonomia operacional das empresas públicas;
- b) O parecer do CFP é favorável em relação à Proposta de Lei que altera a Lei do Setor Público Empresarial. Não obstante, apresenta recomendações, a fim de fortalecer ainda mais os mecanismos de controlo e a transparência no SPE.

Praia, aos 28 de junho de 2024,

O Presidente do Conselho das Finanças Públicas

Oswaldo Monteiro Borges