

# EMPRESAS ESTATAIS NA PERSPECTIVA DA OCDE

Dezembro/2021



Confederação Nacional da Indústria  
PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

## 1. CONTEXTO



- A OCDE trabalha para garantir que as empresas estatais operem em ambiente regulatório sadio e competitivo, a fim de promover mercados abertos e eficientes no nível doméstico e no nível internacional.
- Desde 2015, a Organização conta com instrumentos específicos sobre o tema, com diretrizes que ajudam os países a administrar de forma mais eficaz suas empresas estatais, ajudando, assim, a torná-las mais competitivas, eficientes e transparentes.

## 2. O QUE SÃO EMPRESAS ESTATAIS PARA A OCDE



- Qualquer entidade corporativa reconhecida pela legislação nacional como empresa e na qual o Estado exerça propriedade e/ou controle. Isso inclui sociedades de responsabilidade limitada e sociedade por ações.

CONEXÕES ENTRE O TEMA DE EMPRESAS ESTATAIS E OUTROS TEMAS NA PERSPECTIVA DA OCDE



### 3. GOVERNANÇA DA OCDE NO TEMA



Diretoria de Assuntos Financeiros e Empresariais



Comitê de Governança Corporativa

Brasil é participante



Grupo de Trabalho de Propriedade Estatal e Práticas de Privatização

Brasil é participante

**Possíveis status do Brasil nos Comitês e Grupos de Trabalho:**

- 1. Convidado:** quando há interesse pontual e o país é convidado para participar em determinadas reuniões do GT/Comitê.
- 2. Participante:** o país é convidado para todas as reuniões do GT/Comitê e acompanha melhor as discussões.
- 3. Associado:** o país tem maior participação dentro do Comitê/GT, inclusive nos seus processos decisórios, e pode fazer parte do *Bureau* (grupo de países que decidem as prioridades do Comitê).

## 4. INSTRUMENTOS DA OCDE SOBRE EMPRESAS ESTATAIS

- Atualmente, há **três** instrumentos (não-vinculantes) sobre empresas estatais na OCDE.

### 1 Recomendação do Conselho com Diretrizes da OCDE sobre Governança Corporativa de Empresas Estatais (2015)

- Oriunda do Comitê de Governança Corporativa.
- As Diretrizes fornecem conjunto de boas práticas a serem inseridas no arcabouço jurídico das empresas estatais, a fim de que estas apresentem gestão mais eficiente, íntegra e profissional.
- O Brasil apresentou pedido de adesão à Recomendação e aguarda resposta da OCDE.
- Os Princípios estão subdivididos em sete itens:

ITENS	PRINCÍPIOS
<b>Justificativa da propriedade estatal</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O objetivo principal das empresas estatais é maximizar valor para a sociedade.</li> <li>• Governos precisam desenvolver políticas sobre a propriedade de empresas, expondo razões e responsabilidades dessas empresas.</li> <li>• A política de propriedade estatal de empresas precisa ser divulgada para o público e ser sempre revista.</li> </ul>
<b>O papel do estado como proprietário</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Os governos devem usar formas jurídicas simples na criação de estatais. Ou seja, o desenho jurídico das estatais deve ser o mesmo das empresas privadas.</li> <li>• O governo precisa conceder autonomia operacional para as estatais e, se for acionista, definir sua política de voto de forma transparente. O Estado não deverá interferir nos conselhos das empresas estatais.</li> <li>• O exercício do direito de propriedade estatal deve ser explicitado e, preferencialmente, coordenado e exercido por um único órgão. A entidade proprietária deve prestar contas para os órgãos competentes, inclusive órgãos públicos e auditores governamentais.</li> <li>• O Estado precisa agir como proprietário ativo, bem informado e interessado na empresa.</li> </ul>
<b>Empresas estatais no mercado</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Deve haver política clara de separação entre as funções da empresa e funções do Estado.</li> <li>• Os <i>stakeholders</i> devem ter reparação efetiva em processos legais e arbitragens se tiverem direitos violados.</li> <li>• Se a atividade empresarial for combinada com políticas sociais, o Estado precisa ser transparente sobre suas práticas e conflitos de interesse, contabilizando os custos sociais. Os custos de políticas sociais devem ser arcados pelo poder público.</li> <li>• Eventuais discriminações entre estatais e empresas privadas deve ser clara e justificada.</li> <li>• As atividades econômicas das estatais devem ocorrer em condições de mercado, especialmente em critérios de financiamento e dívida de capital próprio.</li> <li>• Estatais que participem em licitações públicas devem seguir procedimentos competitivos e não discriminatórios para com as empresas privadas.</li> </ul>
<b>Tratamento equitativo dos acionistas e outros investidores</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Os códigos e normas de governança corporativa nacionais devem ser obedecidos por todas as estatais.</li> <li>• Quando buscar objetivos de política pública, o Estado deve claramente divulgá-los aos acionistas.</li> <li>• Se estatais formarem parcerias, <i>joint-ventures</i> e PPPs, devem garantir que eventuais conflitos entre ente público e privado serão sanados de forma objetiva, oportuna e imparcial.</li> </ul>
<b>Relações com partes interessadas e responsabilidade empresarial</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O governo e as estatais devem reconhecer os direitos das partes interessadas.</li> <li>• Empresas estatais devem realizar relatórios sobre funcionários, credores e comunidades afetadas.</li> <li>• Os conselhos devem criar programas e medidas de controle interno.</li> <li>• Estatais devem observar elevados padrões de conduta empresarial responsável, bem como se abster do financiamento de atividades e de campanhas políticas.</li> </ul>

## CAPÍTULO

## PRINCÍPIOS

**Divulgação e  
Transparência**

- Empresas estatais devem relatar informações financeiras e não financeiras sobre a empresa seguindo altos padrões de qualidade internacionalmente reconhecidos.
- Os demonstrativos financeiros devem ser submetidos a auditorias externas independentes.
- A entidade proprietária deve fazer relatórios anuais sobre as empresas estatais.

**Responsabilidades  
dos conselhos de  
empresas estatais**

- Os conselhos devem possuir mandato claro de responsabilidade pelo desempenho final da empresa e seu papel definido em legislação.
- A composição do conselho deve garantir exercício objetivo e independente da esfera política. Conselheiros independentes não devem ter interesses ligados à administração pública. Conselhos devem implementar mecanismos para evitar conflitos de interesse.
- O presidente do conselho deve assumir a responsabilidade pela eficiência do conselho.
- Se houver representação dos trabalhadores, ela deve ser efetiva, de forma a contribuir com o desempenho da empresa.
- Conselhos podem criar comitês especializados para situações sensíveis.
- Conselhos devem realizar avaliações anuais de desempenho e eficiência.
- Estatais devem criar auditorias internas, fiscalizadas pelo conselho e reportadas a eles.

## 2 Recomendação do Conselho com Diretrizes sobre Anticorrupção e Integridade em Empresas Estatais (2019)

- Oriunda do Comitê de Governança Corporativa e do Grupo de Trabalho sobre Corrupção em Transações Internacionais.
- É direcionada a funcionários do governo encarregados de exercer o controle de empresas estatais. Fornece recomendações sobre a integridade de empresas estatais individuais e sobre a estrutura geral de propriedade estatal de empresas.
- O Brasil **NÃO** aderiu a Recomendação.
- Os Princípios estão subdivididos em quatro itens:

## ITENS

## PRINCÍPIOS

**Integridade do  
Estado****Aplicar altos padrões de conduta ao Estado**

- O Estado deve priorizar o interesse público e responder às questões de integridade nas empresas estatais de sua propriedade. Isso inclui encorajar uma cultura de transparência em todo o governo.

**Estabelecer acordos de propriedade que conduzam à integridade**

- Medidas apropriadas devem ser tomadas pelo Estado para prevenir o abuso de estatais para ganho pessoal ou político.
- Devem ser adotadas regras que possibilitam: a responsabilização criminal de gestores de estatais, a não utilização das estatais para fins políticos e eleitorais e a separação clara entre as atividades empresariais das estatais das funções da administração pública.

**Garantir a clareza no quadro legal e regulamentar e nas expectativas do Estado em relação a anticorrupção e integridade**

- Deve haver clareza na estrutura legal e regulamentar em relação à operação e responsabilidade das empresas estatais.
- O Estado deve especificar claramente os objetivos das estatais e evitar redefinir esses objetivos de maneira não transparente.
- Quando os representantes do governo, incluindo os da entidade proprietária, dão instruções que pareçam ser irregulares, as estatais devem ser capazes de buscar aconselhamento ou denunciá-los por meio dos canais de denúncia estabelecidos.

**Exercício da  
Propriedade  
Estatal de  
Forma Íntegra**

**Agir como proprietário ativo e informado em relação à anticorrupção e integridade em empresas estatais**

- O Estado deve agir como proprietário ativo e informado no que diz respeito à anticorrupção e integridade nas empresas que possui.
- Suas responsabilidades principais em relação à anticorrupção e integridade nas estatais devem incluir:
  1. Estabelecer sistemas de relatórios para monitorar e avaliar regularmente o desempenho das estatais;
  2. Desenvolver capacidade nas áreas de risco e controle, a fim de melhor monitorar e avaliar a aplicação das estatais de padrões relevantes e expectativas do proprietário;
  3. Desenvolver política de divulgação que identifique quais informações as estatais devem divulgar publicamente, os canais apropriados para divulgação e os mecanismos para garantir a qualidade das informações;
  4. Divulgar todo o apoio financeiro do Estado às estatais de forma transparente e consistente.

**Incentivar sistemas integrados de gestão de risco em empresas estatais**

- O Estado deve encorajar que os conselhos das estatais e os órgãos de supervisão implementem sistemas de gestão de risco proporcionais às expectativas do Estado e, quando apropriado, de acordo com os requisitos legais das empresas listadas em bolsa.

**Promover controles internos, ética e medidas de conformidade em empresas estatais**

- O Estado deve, sem intervir na gestão de estatais individuais, tomar as medidas adequadas para incentivar a integridade nas estatais, esperando e respeitando que os conselhos das estatais e a alta administração promovam uma "cultura corporativa de integridade" em toda a hierarquia corporativa por meio de, entre outros:
  1. uma política corporativa claramente articulada e visível que proíbe a corrupção;
  2. implementação de disposições anticorrupção e integridade aplicáveis por meio de apoio e compromisso forte, explícito e visível dos conselhos e da administração com os controles internos, ética e medidas de conformidade;
  3. encorajamento de uma cultura aberta que facilite e reconheça o aprendizado organizacional, e incentive a boa governança e integridade e proteja as pessoas relatoras de condutas ilícitas; e
  4. liderar pelo exemplo em sua conduta.

**Salvaguardar a autonomia dos órgãos de tomada de decisão das empresas estatais**

- É responsabilidade do Estado garantir que os conselhos tenham autoridade, diversidade, competências e objetividade necessárias para desempenhar sua função com integridade e de forma autônoma.
- A estrutura de governança corporativa deve garantir que o conselho seja responsável perante a empresa e os acionistas.

**Estabelecer mecanismos de responsabilidade e revisão para empresas estatais**

- As estatais podem ser convocadas para apresentar um relatório à legislatura nacional ou a órgãos eleitos semelhantes do Estado.
- O Estado deve encorajar as demonstrações financeiras das estatais a serem sujeitas a auditoria externa independente anual, com base em padrões internacionalmente reconhecidos para empresas de capital aberto.

**Tomar medidas e respeitar o devido processo para investigações e processos judiciais**

- As penalidades civis, administrativas ou criminais por corrupção ou outros atos ilícitos devem ser eficazes e proporcionais.
- Os denunciantes devem receber proteção na lei contra todos os tipos de tratamentos injustificados decorrentes da denúncia de irregularidade relacionada às empresas estatais.
- Os aderentes devem encorajar as estatais que recebem denúncias de práticas ilegais ou irregulares reais ou suspeitas de um auditor externo a responder ativa e efetivamente a tais denúncias.
- Procedimentos transparentes devem ser desenvolvidos para garantir que todas as irregularidades detectadas sejam investigadas e processadas de acordo com os procedimentos legais internos.

(cont.)  
**Exercício da  
 Propriedade  
 Estatal de  
 Forma Íntegra**

**Promoção da  
 Integridade e  
 Prevenção da  
 Corrupção em  
 Nível  
 Empresarial**

**Prestação de  
 contas das  
 empresas  
 estatais**

## 3

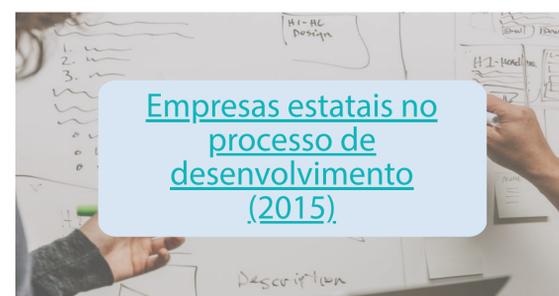
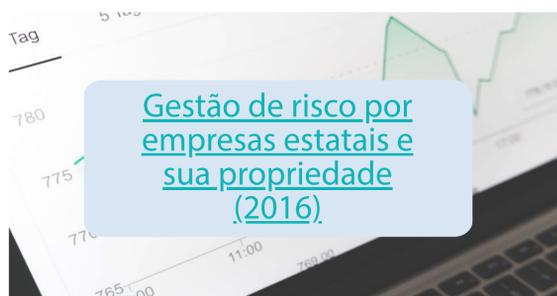
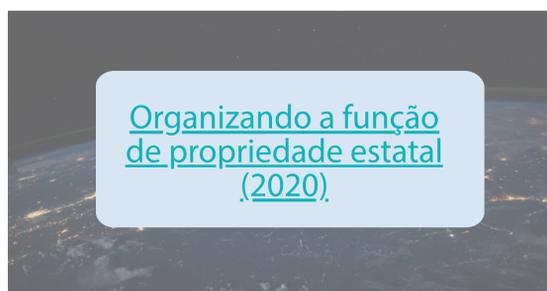
**Recomendação do Conselho sobre Princípios de Governança Corporativa (2015)**

- Oriunda do Comitê de Governança Corporativa.
- Convoca os aderentes a levarem em consideração e fazerem uso dos Princípios de Governança Corporativa, a fim de auxiliar os formuladores de políticas a avaliar e melhorar a estrutura legal, regulatória e institucional da governança corporativa, para apoiar a eficiência econômica, o crescimento sustentável e a estabilidade financeira.
- O Brasil **aderiu** a Recomendação em 15 de novembro de 2015.
- Os Princípios estão subdivididos em seis capítulos:
  1. Garantia de base para efetiva governança corporativa.
  2. Direitos e tratamento paritário dos acionistas e as funções principais de propriedade.
  3. Investidores institucionais, mercados de ações e outros intermediários.
  4. Papel dos *stakeholders* no governo das sociedades.
  5. Divulgação de informação e transparência.
  6. Funções do Conselho.

## 5. PUBLICAÇÕES DA OCDE EM EMPRESAS ESTATAIS

- A OCDE possui muitas publicações e iniciativas sobre empresas estatais, inclusive com diversos estudos de casos de países membros e não membros da Organização.
- Algumas publicações de interesse estão elencadas abaixo:

## Propriedade e governança de empresas estatais



## Anticorrupção e integridade em empresas estatais

[Medidas anticorrupção e integridade empresarial para a África Austral \(2015\).](#)

[Empresas estatais e corrupção \(2018\).](#)

[Anticorrupção e integridade em empresas estatais na América Latina \(2021\).](#)

## Neutralidade competitiva de empresas estatais

[Neutralidade competitiva e empresas estatais \(2011\).](#)

[Neutralidade competitiva \(2012\).](#)

[Financiando empresas estatais \(2014\).](#)

[Empresas com investimento estatal no mercado global \(2014\).](#)

[Comércio internacional e investimento por empresas estatais \(2015\).](#)

[Ampliando a propriedade das empresas estatais \(2016\).](#)

[Empresas estatais como concorrentes globais \(2016\).](#)

[Privatização e ampliação da propriedade de empresas estatais \(2018\).](#)

[Guia do criador de políticas para privatização \(2019\).](#)

## Avaliação das empresas estatais brasileiras

[Revisão da OCDE sobre governança corporativa das empresas estatais no Brasil \(2021\).](#)

- Apresenta dados sobre a participação das estatais brasileiras no total de investimento público, número de estatais entre as maiores empresas do mundo, setores econômicos de atuação das estatais e geração de emprego pelas empresas estatais brasileiras.

## 7. OPORTUNIDADES E DESAFIOS EM SE APROXIMAR DOS PADRÕES DA OCDE NA ÁREA DE EMPRESAS ESTATAIS

### OPORTUNIDADES



Empresas estatais mais íntegras e menos propensas a práticas de corrupção



Empresas estatais íntegras acarretam melhoria fiscal e melhor utilização dos recursos originários de tributos



Canais mais abertos de participação de interessados na gestão das estatais



Evitam a competição desleal em mercados concorrenciais em que empresas estatais atuam



Maior abertura à participação em contratações públicas



Melhor prestação de serviços pelas estatais



Melhora do ambiente geral de negócios do país

### DESAFIOS

#### PARA O GOVERNO

1

Adotar políticas de privatização de empresas cuja propriedade privada não se justifica economicamente.

2

Promover fiscalização adequada do cumprimento das regras de governança corporativa nas estatais.

3

Melhorar a gestão das empresas estatais, constituindo quadro de profissionais técnicos e especializados

4

Manter cultura de inovação e modernização constante nas empresas estatais.

5

Punir exemplarmente agentes estatais envolvidos em atividades ilícitas, principalmente corrupção.

6

Adotar padrões internacionais de responsabilidade social e ambiental para as empresas estatais.

#### PARA A INDÚSTRIA

1

Fiscalizar a conduta das estatais e cobrar transparência dos seus gestores.

2

Preparar-se para processos licitatórios mais abertos e competitivos.

3

Participar da construção da regulação da governança corporativa, por meio do fortalecimento de instituições públicas competentes.

4

Participar ativamente em processos de concessão e de privatização.

## RISCOS POR NÃO APLICAR AS BOAS PRÁTICAS DA OCDE

## PARA OS PAÍSES, INDÚSTRIA E SOCIEDADE

1

Menor interesse do setor privado nos processos de privatização e de concessão.

2

Ambiente menos favorável de negócios, menos investimento estrangeiro e menor competitividade das empresas estatais.

3

Menor eficiência de estatais, com possíveis problemas de integridade.

4

Possíveis impactos ambientais negativos em decorrência da atuação irresponsável de estatais.

5

Maior desperdício de recursos públicos em razão da atuação ineficiente e pouco íntegras das estatais.

**Conheça mais**

Informações sobre publicações e a agenda internacional da CNI em:  
<http://www.portaldaindustria.com.br/cni/canais/assuntos-internacionais/>