



Série especial sobre a COVID-19

As notas da série especial são produzidas pelos peritos do FMI para ajudar os países membros a enfrentar os efeitos económicos da COVID-19. As opiniões expressas nestas notas são as do(s) autor(es) e não representam necessariamente os pontos de vista do FMI, do seu Conselho de Administração ou da sua Direção-Geral.

15 de Junho de 2020

Apoio do governo a empresas públicas: opções para a África Subsaariana

Jason Harris, Bruno Imbert, Paulo Medas, John Ralyea e Ashni Singh

Algumas empresas públicas estão a enfrentar graves dificuldades financeiras durante a pandemia e a crise económica. Algumas operam em setores fundamentais da economia e prestam serviços básicos, podendo necessitar de apoio para evitar o colapso, o que levanta a questão de avaliar se os governos devem prestar assistência financeira temporária excecional. A presente nota aborda os princípios orientadores para ajudar a decidir quando os países devem intervir para ajudar estas empresas e como este apoio pode ser prestado, tendo em conta os condicionalismos financeiros dos governos. É igualmente fundamental que os governos reforcem a supervisão e tenham uma governação firme para garantir a boa utilização dos recursos públicos. Embora o foco desta nota seja África, estes princípios são aplicáveis a todas as outras regiões.

I. EMPRESAS PÚBLICAS NA ÁFRICA SUBSAARIANA

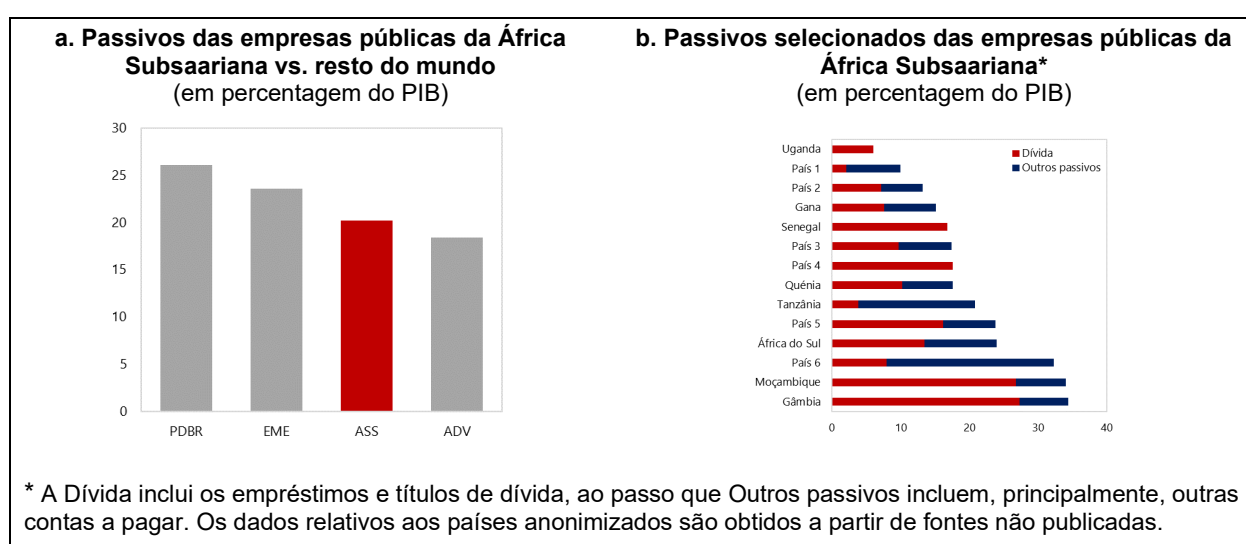
O setor empresarial do Estado na África Subsaariana tem implicações sistémicas para as finanças públicas e a economia em geral¹. Num subconjunto de países da África Subsaariana, as empresas públicas representam uma percentagem significativa dos balanços do setor público, com passivos que ascendem a uma média de 20% do PIB e ativos de cerca de 32% do PIB (Figuras 1a e 1b)². Para a amostra de países para os quais existem dados disponíveis, as receitas das empresas públicas situam-se, em média, em 7% do PIB, a despesa em 8% do PIB e as perdas em cerca de 1% do PIB. Em alguns países, essas empresas também contribuem significativamente para as receitas públicas.

¹ Para efeitos da presente nota, a expressão empresa pública refere-se a entidades que seriam consideradas empresas públicas nos termos dos critérios estabelecidos na edição de 2014 do [Manual de Estatísticas de Finanças Públicas](#) do FMI, por oposição às entidades paraestatais que poderão ser constituídas sob uma forma jurídica semelhante às empresas públicas, mas que desempenham efetivamente funções do Estado. Quando essas entidades paraestatais são financiadas pelas suas próprias receitas, são também suscetíveis de enfrentar dificuldades financeiras decorrentes da COVID-19. Estas dificuldades são mais bem abordadas através do orçamento.

² Média para os 14 países para os quais existem dados disponíveis na [base de dados dos balanços do setor público](#) do FMI, nas [Avaliações da Transparência Fiscal \(ATF\)](#) e nos relatórios de Desenvolvimento de Capacidades (DC) do FMI. Os dados excluem os bancos centrais e tratam-se, em grande medida, de sociedades não financeiras. Para estes países, as empresas públicas representam, em média, 21% do passivo e 34% dos ativos do setor público.

As empresas públicas estão concentradas em setores essenciais e estratégicos. Na maioria dos países da África Subsaariana, elas desempenham um papel importante no fornecimento de serviços básicos, como eletricidade (produção, transporte e distribuição), água, telecomunicações e outros serviços públicos. A insolvência das empresas públicas nestes setores resultaria, provavelmente, em problemas sistêmicos para a economia e afetaria os esforços para conter a propagação da COVID-19. Além disso, as empresas públicas são, muitas vezes, um interveniente fundamental em setores estratégicos. Estes incluem a extração e o tratamento de recursos naturais, a operação de infraestruturas estratégicas, como aeroportos e portos, a prestação de serviços de transporte, como as companhias aéreas e os caminhos-de-ferro nacionais, e a aquisição e revenda de matérias-primas agrícolas. Em alguns casos, as empresas públicas ocupam uma posição de monopólio no mercado e são, com frequência, uma importante fonte de emprego. Elas também desempenham um papel significativo no investimento público e representaram 31% do investimento em projetos de infraestruturas em 2017 na África Subsaariana³.

Figura 1. Perspetiva geral do setor empresarial do Estado na África Subsaariana



Fonte: Estimativas do corpo técnico do FMI.

Muitas empresas públicas já enfrentavam condições financeiras difíceis antes da pandemia. Uma série delas na África Subsaariana já se encontrava em situação de dificuldade financeira bem antes do início da COVID-19. Muitas são persistentemente não rentáveis e enfrentam limitações de liquidez, o que dá origem a uma necessidade de resgates sustentados e significativos (Anexo 1). Em alguns casos, estas dificuldades financeiras são exacerbadas pelo facto de as empresas públicas exercerem mandatos onerosos de políticas públicas pelos quais não são compensadas. Consequentemente, as empresas públicas tornaram-se uma fonte importante de riscos fiscais (Anexo 2). Os desafios enfrentados pelo setor são agravados pela COVID-19, que implicou uma revisão em baixa de 5,2 pontos percentuais nas perspetivas de crescimento da África Subsaariana para 2020 face às previsões de Outubro de 2019⁴. Posto isto, nem todas as empresas públicas registam prejuízos e algumas têm potencial para serem rentáveis e darem um contributo positivo para as finanças públicas e a economia em geral. Algumas também podem ser rentáveis mesmo em circunstâncias macroeconómicas adversas.

³ Banco Mundial e PPIAF, 2017, *Who Sponsors Infrastructure Projects? Disentangling Public and Private Contributions*.

⁴ FMI, 2020, *Perspetivas Económicas Regionais: África Subsaariana*, Abril.

II. APOIO EXCEPCIONAL DO GOVERNO ÀS EMPRESAS PÚBLICAS DURANTE A PANDEMIA: QUANDO E COMO?

As empresas públicas têm sido utilizadas pelos governos para ajudar a gerir crises, incluindo a pandemia. Por exemplo, os serviços públicos estão a fornecer água e eletricidade, incluindo, em alguns casos, a preços subsidiados (por ex., Gana) e a permitir pagamentos diferidos às famílias e às empresas. Em muitos países, os bancos públicos são instados a conceder empréstimos às famílias e às micro, pequenas e médias empresas.

No entanto, algumas empresas públicas podem enfrentar dificuldades financeiras consideráveis durante a crise, o que levanta a questão do momento e da forma como o governo deve prestar apoio.

Os governos podem decidir intervir para fornecer liquidez ou abordar problemas de solvência em empresas públicas estratégicas, tais como os serviços de utilidade pública e, conseqüentemente, em setores inteiros da economia. Contudo, os governos com problemas de tesouraria e com balanços deficientes em países de baixos rendimentos terão dificuldade em prestar apoio financeiro às suas empresas públicas. O apoio terá também de ser bem concebido e orientado para a crise atual, para que não sejam concedidos resgates destinados a cobrir ineficiências e a má gestão.

Esta secção analisa os principais dilemas que os governos terão de considerar ao decidir quando devem intervir e como fazê-lo. Esta análise centra-se nas empresas públicas não financeiras, uma vez que os bancos públicos envolvem um conjunto diferente de questões.

Princípios orientadores

Os países devem conceber uma estratégia que dê prioridade às exigências globais em matéria de recursos orçamentais, incluindo o apoio às empresas públicas. Ao conceder este apoio, os governos devem ter em conta alguns princípios orientadores.

I. Estabelecer prioridades entre as muitas necessidades

Uma vez que os recursos públicos são escassos, os governos têm de ponderar se o apoio a empresas públicas específicas é a melhor utilização dos recursos orçamentais limitados. Pode implicar menos recursos para outras áreas críticas, como a dos cuidados de saúde, sendo necessário realizar uma análise custo-benefício, para ter em conta as diversas necessidades e a margem de manobra orçamental limitada. A análise deve incluir um exame dos fundamentos que justificam a manutenção das empresas públicas. Os potenciais custos devem abranger os recursos orçamentais imediatos e eventuais custos futuros (por ex., riscos decorrentes de garantias). Desde o início, o apoio orçamental deve incluir mecanismos claros de eliminação progressiva e limites ou tetos máximos para a dimensão da exposição do governo aos riscos no caso de determinadas intervenções (por ex., garantias de crédito ou de desempenho).

II. Orientar o apoio para as empresas públicas sistemicamente mais importantes

O apoio orçamental deve ser orientado para as empresas públicas estratégica e sistemicamente mais relevantes que enfrentam dificuldades financeiras provocadas pela COVID-19⁵. Tal limitaria os custos orçamentais e teria o maior impacto económico e social. Por exemplo, se a falta de apoio a um serviço público pode colocar em risco o fornecimento de serviços básicos (água, eletricidade) devido à ausência de fornecedores alternativos, este deve ter prioridade. Tal poderá aplicar-se a outros setores em função das

⁵ É difícil estabelecer critérios abrangentes *a priori* relativamente a que empresas públicas se referem, mas incluem empresas cujo encerramento poderia provocar o desaparecimento de todo um ecossistema devido à interdependência das empresas públicas com o resto da economia (por ex., operadores da rede de transporte de eletricidade).

circunstâncias do país (por ex., transportes públicos). No caso de empresas públicas que operam em mercados competitivos, os governos devem ponderar se as empresas privadas podem assumir um maior papel no fornecimento de bens e serviços. Nesses casos, em especial quando os recursos orçamentais são limitados, o apoio às empresas públicas pode ser menor (por ex., mantendo operações mais limitadas) ou não ser prestado de todo, sendo as medidas de apoio alternativas prestadas aos trabalhadores.

Um elemento essencial a considerar no apoio às empresas públicas é o nível de participação do Estado. Se o governo detiver menos de metade da empresa, podem justificar-se algumas restrições (por ex., relativamente ao pagamentos de dividendos). Além disso, nas empresas públicas parcialmente privatizadas que requerem uma injeção de capital para evitar a insolvência, será necessário avaliar uma partilha de encargos apropriada entre o Estado e investidores privados⁶.

III. Igualdade de tratamento entre as empresas públicas e as concorrentes privadas

O apoio não deve ser utilizado para conceder um tratamento preferencial (vantagem competitiva) a empresas públicas se outros concorrentes privados puderem fornecer os bens e serviços. De preferência, o apoio deve ser o mesmo disponível para todo o setor, a menos que uma empresa pública tenha um mandato político claro que exija um tratamento diferente. Por exemplo, a concessão de um diferimento fiscal a uma empresa pública na indústria transformadora deve ser igual à prestada ao setor em geral.

IV. A transparência é imperativa

Um elevado nível de controlo é fundamental para garantir a responsabilização e limitar o risco moral. Isto é especialmente importante se o pacote de apoio for elevado, envolver diferentes instrumentos financeiros e seguir um processo de decisão excecionalmente acelerado. Deve incluir a avaliação *ex post* do apoio para garantir a responsabilização. Poderá ser necessário um quadro especial para assegurar o acompanhamento financeiro e a supervisão dos riscos fiscais, o que é particularmente importante caso a supervisão já fosse fraca antes da crise. Todos os tipos de apoio devem, preferencialmente, ser aprovados pelo Parlamento e integralmente comunicados em relatórios orçamentais e financeiros, devendo a informação ser amplamente divulgada ao público.

Tipos de medidas

Os decisores políticos devem avaliar os pontos fortes e fracos das diversas medidas orçamentais que podem ser disponibilizadas para prestar apoio excecional e temporário às empresas públicas⁷. Os tipos de medidas que podem ser aplicadas de forma eficaz variam em função da saúde financeira das empresas públicas (ver abaixo). Além disso, algumas medidas podem ser aplicadas mais rapidamente (apoio aos fluxos de caixa), outras poderão demorar mais tempo (inclusão de investidores privados). Acresce que o apoio não deve ser utilizado para ocultar problemas anteriores das empresas públicas, sendo a limitação dos riscos fiscais igualmente essencial.

Outra consideração fundamental é o impacto imediato no orçamento⁸. Muitos governos talvez contem com uma margem de manobra limitada para disponibilizar numerário e podem ter de considerar outras opções. Além

⁶ Poderá, por exemplo, considerar a liquidação com continuidade dos negócios (por ex., a reorganização da empresa nos moldes do capítulo 11 do Código de Falências dos EUA), ou seja, a imposição de cortes aos credores e acionistas privados e o reinício do zero.

⁷ Diversas notas do FAD resumem vários tipos de apoio governamental que podem ser concedidos a empresas privadas na crise atual, alguns dos quais são igualmente relevantes para as empresas públicas. Ver [O apoio do setor público às empresas](#); [Políticas de gastos em apoio a empresas e famílias](#); [Questões tributárias: Um panorama geral](#) e [O apoio dos bancos públicos às famílias e empresas](#).

⁸ Ver [COVID-19: Como registrar nas estatísticas fiscais as intervenções das políticas do Governo](#).

disso, os mecanismos subjacentes aos tipos tradicionais de apoio (por ex., subsídios, injeções de capital, garantias) podem ser rapidamente empregados para ajudar as empresas públicas que enfrentam dificuldades de liquidez temporárias ou graves devido à pandemia. O apoio às empresas públicas durante a crise constitui uma oportunidade para acelerar as reformas estruturais existentes ou introduzir novas reformas estruturais com vista a melhorar a governação e o desempenho dessas empresas. Seguidamente, abordaremos algumas das diferentes opções.

Opções para reforçar o fluxo de caixa das empresas públicas com impacto imediato no orçamento.

Estas exigem que o governo seja capaz de contrair empréstimos, recorrer a ativos líquidos ou reduzir outras despesas para financiar o apoio às empresas públicas. O orçamento poderá ser capaz de recuperar parte do apoio no futuro.

- *Diferimentos fiscais e da contribuição para a segurança social*, que reduzem as pressões sobre a liquidez nas empresas públicas a baixo custo, uma vez que o governo pode recuperar o imposto posteriormente, quando o choque temporário da COVID-19 diminuir. Mas, entretanto, o governo perde receitas. Estes tipos de medidas seriam normalmente destinados a setores da economia e não apenas a empresas públicas.
- Podem ser concedidos *subsídios* para compensar os custos mais elevados, associados a mandatos de política ou quando as empresas enfrentam maiores dificuldades financeiras (risco de insolvência).

Opções para reforçar o balanço das empresas públicas. Estas são especialmente úteis para as empresas públicas altamente alavancadas.

- As *injeções de capital* podem ser preferíveis aos subsídios regulares para lidar com situações de dificuldade financeira provocadas por choques. Este é, em particular, o caso no contexto da propriedade mista, uma vez que permitem ao governo uma maior participação na recuperação futura através dos dividendos. No entanto, a despesa de tesouraria inicial pode ser proibitiva para os governos com poucos recursos ou implicar a contração de empréstimos por parte dos governos, que podem ser demasiado onerosos.
- A *conversão de dívida em capital* pode constituir uma opção se a principal fonte de pressões financeiras da empresa pública se dever ao encargo do serviço da dívida. No entanto, a dívida pública e o serviço da dívida aumentarão. O governo poderia, potencialmente, recuperar parte do custo através de dividendos futuros⁹.

Opções para facilitar a contração de empréstimos pelas empresas públicas. Têm pouco ou nenhum impacto imediato no orçamento ou na tesouraria, mas podem envolver riscos fiscais significativos.

- As *garantias públicas* relativas à contração de empréstimos pelas empresas públicas colocam a menor pressão nas finanças públicas atuais, devendo as garantias ser temporárias e limitadas.
- *Reempréstimo a empresas públicas.* Tal envolve a contração de empréstimos pelo governo diretamente no mercado e o reempréstimo às empresas públicas – o governo assume todos os riscos se a empresa não puder realizar o reembolso. Em alguns casos, pode implicar um menor custo de endividamento para a empresa do que a opção de recorrer a garantias públicas.
- *Empréstimos de bancos públicos.* Os bancos públicos, se forem financeiramente sólidos, podem ser utilizados para prestar apoio às empresas públicas que talvez tenham acesso limitado ou inexistente ao

⁹ Quando assume a dívida de uma empresa pública devida a um terceiro, o governo poderá desejar obter um desconto do valor atual líquido sobre o empréstimo, uma vez que o crédito do terceiro é agora assumido pelo governo, e não pela empresa pública menos solvente.

mercado. Se estas operações resultarem em perdas para os bancos públicos, tal conduzirá a uma redução dos dividendos para o governo ou à necessidade de recapitalização do banco¹⁰.

Inclusão de investidores privados. Os governos podem envolver investidores estratégicos nas empresas públicas. Estes podem injetar capital e proporcionar competências para ajudar a reforçar a gestão da empresa, embora tal tenha de ser realizado cuidadosamente para evitar as vendas urgentes durante as quebras de mercado.

Estratégia de apoio com base na saúde financeira das empresas públicas

A decisão sobre o momento e a forma de intervenção dependerá da saúde financeira da empresa. Partindo do pressuposto de que o apoio é necessário e em conformidade com os princípios orientadores, os governos terão de:

- avaliar a capacidade de a empresa gerir o choque sem o apoio do governo.
- monitorizar os indicadores financeiros da empresa para ajudar a determinar a dimensão e o momento do apoio. Se o apoio for considerado necessário, o governo terá de acompanhar de perto a evolução da situação financeira, incluindo indicadores de liquidez de alta frequência¹¹. Será preferível agir precocemente, antes de a empresa acumular pagamentos em atraso (salários, fornecedores).
- se a empresa tivesse prejuízos mesmo antes da crise, compreender os fatores determinantes (por ex., custos de atividades para-fiscais, ineficiências, má gestão) e tomar as ações necessárias para limitar os potenciais riscos.

Alguns exemplos:

A empresa pública era rentável antes da crise e espera-se que se mantenha quando a crise abrandar.

Estas empresas podem necessitar de apoio temporário durante a crise. Nestes casos, os governos podem desejar disponibilizar apoio à empresa pública para garantir a continuidade dos serviços por ela prestados e preservar o seu valor – em conformidade com os princípios orientadores. No entanto, antes de considerar o apoio orçamental, a empresa deve ser instruída a esgotar outros meios de gestão das perturbações (por ex., a Ethiopian Airlines está a tirar partido da sua capacidade financeira para evitar o apoio do governo). Algumas manterão, por exemplo, a capacidade de contrair empréstimos. Outras poderão vender ativos secundários ou adiar os investimentos. Além disso, o pagamento de dividendos ou de *royalties* ao governo pode ser temporariamente reduzido ou adiado¹². Uma vez esgotadas estas possibilidades, o apoio do governo poderá ser principalmente na forma de diferimentos de impostos ou de garantias públicas (que têm um impacto imediato limitado no orçamento). No entanto, pode ser necessário um maior apoio nos setores mais afetados pela pandemia.

A empresa pública tem uma dívida reduzida, mas depende de transferências regulares do orçamento para cobrir os custos associados aos mandatos de política. Pode ser necessário apoio para atividades para-fiscais, como preços subsidiados ou abaixo do custo ou o sobre-emprego. Pode envolver formas tradicionais de apoio, como o aumento dos subsídios destinados a cobrir mandatos públicos ou injeções de

¹⁰ Os empréstimos devem ser concebidos com as salvaguardas apropriadas e ser transparentes, a fim de assegurar a responsabilização e conter os custos orçamentais. Ver a nota sobre [O apoio dos bancos públicos às famílias e empresas](#).

¹¹ Tal exigirá um esforço para compilar dados com uma frequência mais elevada. Por exemplo, as contas a pagar estão a tornar-se excessivas por comparação com as tendências históricas e as despesas? Existe uma degradação rápida da disponibilidade de tesouraria nas contas bancárias das empresas públicas nas últimas semanas? (periodicidade: semanal); Existe uma acumulação de atrasados ou pagamentos em atraso aos contratantes das empresas públicas nas últimas semanas (periodicidade: quinzenal); Reavaliação dos ativos fixos (periodicidade: mensal).

¹² Por exemplo, as companhias petrolíferas, se bem geridas, podem, em geral, resistir a grandes turbulências.

capital. Em alguns casos, se a tesouraria apresentar limitações, o governo poderá também considerar a possibilidade de garantir empréstimos à empresa pública ou outras formas de apoio.

O apoio deve ser acompanhado por medidas destinadas a conter os custos. As preocupações com o risco moral podem ter alguma relevância se for difícil distinguir os efeitos da crise de outros fatores que determinam as perdas. Por exemplo, as dificuldades financeiras da empresa pública podem estar relacionadas com o aumento dos custos das atividades parafiscais, mas podem refletir ineficiências e má gestão. Como tal, o apoio pode ter de incluir uma estratégia para melhorar a eficiência e conter custos (salários). Os governos podem também considerar a possibilidade de rever os mandatos de política, permitindo, por exemplo, que a empresa aumente os preços para se aproximar aos custos (o que pode ser realizado gradualmente), a fim de conter os custos e os riscos fiscais.

Empresas públicas com perdas sistemáticas e avultadas, balanços fracos. Estes são, provavelmente, os casos que envolvem maiores custos para o orçamento e que podem persistir muito para além da crise. Será importante realizar uma triagem:

- as empresas que não sejam viáveis e que não tenham um mandato de política crítico devem ser vendidas ou encerradas, podendo os governos ter de prestar apoio temporário aos trabalhadores. Por exemplo, as empresas em setores nos quais existe concorrência privada que fornece bens e serviços a preços competitivos (por ex., indústria transformadora, venda a retalho) têm menos razões para existir¹³.
- no caso de empresas estratégica ou sistemicamente importantes – que satisfaçam os princípios orientadores – o apoio deve ser acompanhado por um pacote de reformas considerável. Pode também exigir o desenvolvimento de uma estratégia para lidar com atividades parafiscais. É provável que estas reformas requeiram tempo. Por exemplo, a Jordânia reformou a empresa de eletricidade, a NEPCO, reduzindo substancialmente as perdas operacionais que representavam um grande encargo orçamental (ver Anexo 3). Isto pode implicar o apoio de doadores, como o caso da NAWEC, a empresa nacional de água e eletricidade da Gâmbia (Anexo 3). Para limitar os custos e assegurar competências, poderá considerar-se também a possibilidade de recorrer a parceiros privados¹⁴.

III. REFORÇO DA GOVERNAÇÃO E SUPERVISÃO

Considerações em matéria de governação relativas ao pacote de apoio

A determinação da questão de saber se, de que forma e em que medida o apoio deve ser concedido às empresas públicas tem de ter em conta uma série de fatores críticos de governação. A aprovação e a execução das medidas de apoio devem também ocorrer de forma totalmente transparente.

- **No imediato, deverá existir uma transparência total em relação a todos os apoios e condições associados.** Qualquer apoio prestado às empresas públicas deve ser aprovado pelo Parlamento e relatado na documentação orçamental (incluindo as operações “abaixo da linha”, a utilização de fundos extraorçamentais ou os passivos contingentes). Se envolver o apoio de bancos públicos, os custos e riscos

¹³ Por exemplo, quando as companhias aéreas nacionais representam um grande encargo orçamental e existem alternativas privadas, os governos devem avaliar se vale a pena salvar a empresa. A título de exemplo, a África do Sul anunciou recentemente que não assegurará apoio adicional à South African Airways. O governo está a explorar diversas opções e, se necessário, a companhia aérea encerrará.

¹⁴ Por exemplo, em 2011–12, o governo das Seicheles, no âmbito da reestruturação da companhia aérea nacional, que incluiu uma injeção de capital e a assunção dos passivos e custos de reestruturação (cerca de 4,5% do PIB), vendeu à Etihad uma participação de 40% na companhia aérea.

devem ser publicamente divulgados (ver nota sobre os bancos públicos). Os custos e os riscos de todas as operações devem também ser regularmente divulgados.

- **Além disso, devem introduzir-se reformas mais significativas e duradouras.** A prestação de apoio num futuro imediato deve ser acompanhada por um compromisso para com reformas a médio e longo prazo que visem a viabilidade financeira das empresas públicas, incluindo, quando necessário, a cessação de algumas atividades. As empresas públicas são também muitas vezes utilizadas como um veículo para realizar uma atividade parafiscal. Nos casos em que estas atividades contribuam de forma significativa para o fraco desempenho das empresas será necessário considerar a sua transição para o orçamento público.

Supervisão mais alargada e esforços em matéria de governação

Tendo em conta as deficiências generalizadas de governação que envolvem as empresas públicas individuais e o setor empresarial do Estado no seu conjunto, será importante reforçar os controlos e a transparência.

- **Supervisão eficaz do setor empresarial do Estado e função forte de propriedade.** É necessário que o governo exerça efetivamente a sua função de acionista das empresas públicas, e que disponha de mecanismos eficazes de supervisão, com funções claramente demarcadas para o Ministério das Finanças, os ministérios setoriais e, sempre que este exista, o organismo de supervisão das empresas públicas, como o gabinete ou o instituto de gestão de empresas públicas. Todos os países devem ser incentivados a publicar um relatório anual abrangente sobre o setor empresarial do Estado (como os existentes, por ex., em Angola, Gana e Libéria). Quando for prestado apoio às empresas públicas em resposta à crise, as empresas beneficiárias terão de ser objeto de uma fiscalização e supervisão reforçadas no curto prazo.
- **Transparência financeira e responsabilização das empresas públicas.** Cada empresa pública deve elaborar e publicar demonstrações financeiras auditadas num determinado prazo após o encerramento do exercício fiscal. Além disso, os balanços das empresas públicas devem ser revistos e os principais ativos reavaliados periodicamente. Convém evitar o apoio financeiro a empresas públicas com pareceres de auditoria que contenham reservas à certificação de contas. As empresas que recebam apoio devem ser obrigadas a publicar as suas demonstrações financeiras auditadas mais recentes como condição prévia para beneficiar desse apoio.
- **Governação empresarial.** A necessidade de apoio governamental cria uma oportunidade para reforçar a governação empresarial a fim de assegurar uma utilização apropriada dos recursos públicos. Devem ser implementadas normas mínimas de governação empresarial para garantir que as responsabilidades dos conselhos de administração são claras, que existem disposições para a mensuração, monitorização e avaliação do desempenho das empresas públicas e que os conselhos de administração são responsabilizados pelo desempenho, nomeadamente pelo recurso a contratos de desempenho e/ou de acordos de prestação de serviços.
- **Reforço da gestão dos riscos fiscais.** Todos os países da África Subsaariana devem ser incentivados a reforçar progressivamente a identificação, gestão e divulgação de riscos fiscais (Anexo 2).
- **Atualização dos quadros jurídicos.** Em muitos países, as empresas públicas operam ao abrigo de um quadro jurídico desatualizado ou ineficaz. O setor necessita de um quadro jurídico moderno para reger as suas operações, nomeadamente com uma definição clara do que constitui uma empresa pública, dado que muitos países não têm uma lista completa das suas empresas públicas ou não são claros sobre se algumas entidades são empresas públicas ou unidades governamentais.

IV. INSTRUMENTOS DE DIAGNÓSTICO E DESENVOLVIMENTO DE CAPACIDADES

O FMI dispõe de muitos instrumentos que podem ajudar os países a melhorar as finanças do setor empresarial do Estado:

- Compilação dos balanços do setor público para avaliar a dimensão do setor e o seu impacto nas finanças do setor público em geral.
- Realização de uma avaliação da transparência fiscal completa (ATF) para avaliar as práticas de transparência, identificar lacunas e desenvolver um plano de ação para abordar estes problemas ou uma avaliação do risco fiscal.
- Realização de um exame da solidez das empresas públicas para avaliar a capacidade financeira das empresas individuais e do setor no seu conjunto.
- Avaliação das garantias para estimar o grau de exposição fiscal.
- Aplicação de um *teste de stress* às empresas públicas para determinar o impacto de diferentes pressupostos e cenários macroeconómicos.

O FMI pode também fornecer capacitação para ajudar os países a reforçar a monitorização, o controlo e a mitigação dos riscos no tocante ao setor empresarial do Estado. Esta capacitação pode contribuir para:

- Atualizar o quadro jurídico das empresas públicas.
- Reforçar os mecanismos de supervisão das empresas públicas e a capacidade de gestão dos riscos fiscais nos ministérios das finanças.
- Completar a documentação orçamental (por ex., declarações de risco fiscal, documentação orçamental específica sobre empresas públicas).
- Reforçar a preparação e a execução orçamental para: i) refletir melhor as relações financeiras das empresas públicas com o orçamento do Estado e ii) implementar procedimentos e instrumentos normalizados a nível orçamental e contabilístico.
- Assegurar um controlo e relato adequados através da modernização da classificação orçamental e do plano de contas, de sistemas de informação financeira e de relatórios orçamentais periódicos em conformidade com as normas internacionais.
- Reforçar as capacidades para realizar análises das despesas, a fim de contribuir para a definição das prioridades e a racionalização das despesas.

REFERÊNCIAS

Fundo Monetário Internacional. 2014. *Manual de Estatísticas de Finanças Públicas*. Washington, DC.

Fundo Monetário Internacional. 2016. *How to Improve Oversight of Public Corporations*. Washington, DC.

Banco Mundial e PPIAF. 2017. *Who Sponsors Infrastructure Projects? Disentangling Public and Private Contributions*. Washington, DC.

Mesmo antes da crise da COVID-19, o setor atravessava dificuldades financeiras. Muitas empresas públicas encontravam-se já numa situação financeira frágil antes da atual pandemia. Estas entidades davam prejuízo, estavam fortemente endividadas, eram altamente ilíquidas, tinham grandes montantes de faturas não pagas e dependiam fortemente das transferências do governo para a sua sobrevivência. Na África do Sul, a dívida de uma única empresa (ESKOM, a empresa de eletricidade) é de cerca de 10% do PIB, dos quais 80% são garantidos pelo governo, e o custo direto da empresa para o orçamento ultrapassou os 9% do PIB desde 2008/9. No Zimbabué, muitas empresas públicas registaram prejuízos ao longo dos anos, acumulando cerca de 2,8% do PIB entre 2011 e 2014. Esta situação resultou em transferências do governo para o setor num total de 7,8% do PIB. Em alguns países, as empresas públicas beneficiaram de garantias públicas, que representam agora riscos fiscais para o Estado.

As finanças das empresas públicas na África Subsaariana estão, em geral, altamente interligadas entre si, os bancos públicos e o governo, com grandes participações cruzadas de ativos e passivos, em especial no tocante a atrasados. Existem muitos exemplos de faturas não pagas entre as empresas públicas e o governo, o que dá origem a problemas de balanço em toda a economia. Nos casos em que estas participações cruzadas existem, os desafios financeiros ou de liquidez enfrentados por uma parte do setor público podem repercutir-se em cascata ao resto do setor público, conforme ilustrado pelos *testes de stress* realizados pelo FMI em alguns países. Na Gâmbia, as participações cruzadas em incumprimento levaram a que a NAWEC não fosse capaz de assegurar o seu serviço da dívida ao setor bancário, o que fez com que fosse acionada a garantia pública de apoio.

A situação financeira e o desempenho de algumas empresas públicas são afetados na medida em que realizam atividades parafiscais. Algumas são veículos de atividades parafiscais, como empresas de eletricidade cujas tarifas não refletem o custo de produção ou as companhias aéreas que operam rotas não rentáveis para fins sociais. Estas empresas públicas não são, em geral, compensadas por estas atividades, com as consequentes implicações para o seu desempenho financeiro. Se não for controlada, tal situação leva as empresas públicas a tornarem-se dependentes de transferências regulares do orçamento para cobrir as suas perdas ou a acumulação de atrasados de despesas, com repercussões para a economia em geral. Em Madagáscar, a empresa de serviço público de eletricidade e de água, JIRAMA, altamente endividada, recebeu do governo cerca de 1,1% do PIB em 2014. Em casos extremos, a empresa tem de ser encerrada ou privatizada. A companhia aérea nacional de Cabo Verde, TACV, é um caso em que a empresa acabou por ser privatizada. A SAA é outro exemplo, mas mantendo-se ainda propriedade do Estado.

Algumas empresas públicas têm o potencial para serem rentáveis e darem um contributo positivo para a economia no seu conjunto. Embora até à data muito do trabalho do FMI neste domínio se tenha centrado essencialmente em situações em que o setor empresarial do Estado enfrenta desafios, existem exemplos de empresas públicas que são bem geridas, rentáveis e podem acrescentar valor à economia. Nas Seicheles, a maioria delas são empresas de baixo risco e viáveis que contribuíram cerca de 0,5% do PIB em transferências líquidas para o orçamento em 2018. Por este motivo, o FAD tem aconselhado os países que procuram reformar o seu setor empresarial do Estado que avaliem a situação de cada empresa para identificar as que são de grande importância política e estratégica e que são também comercialmente viáveis. As que cumprem estes critérios podem ser mantidas e acompanhadas de perto para assegurar que dão um contributo positivo para a economia, ao passo que outras devem ser reformadas para conter as perdas para as finanças públicas¹⁵.

¹⁵ FMI, 2016, [How to Improve Oversight of Public Corporations](#).

ANEXO 2. RISCOS FISCAIS DAS EMPRESAS PÚBLICAS – LIÇÕES RETIRADAS DAS AVALIAÇÕES DA TRANSPARÊNCIA FISCAL

As avaliações da transparência fiscal realizadas em seis países da África Subsaariana indicam que a transparência dos riscos fiscais das empresas públicas é relativamente básica. O FAD realizou avaliações da transparência fiscal para seis países da África Subsaariana, quatro das quais foram publicadas¹⁶. A maioria destes países divulga informações sobre as transferências para as empresas públicas na documentação orçamental anual (por ex., o anexo paraestatal no Quênia) e nas demonstrações financeiras anuais. No entanto, estes documentos apresentam omissões (por ex., carteira incompleta das empresas públicas no Senegal ou ausência de informações sobre transferências indiretas em Moçambique), ou divergências e estão atrasados devido a dificuldades na consolidação de dados (por ex., a apresentação de demonstrações financeiras no Uganda ao Gabinete Geral de Contas). Além disso, a análise dos indicadores de dívida e de desempenho fiscal das empresas públicas é escassa ou inexistente.

A ausência de um relato e de um acompanhamento abrangentes e pormenorizados é preocupante, uma vez que o desempenho financeiro de muitas empresas públicas cria riscos fiscais significativos para o governo. O fraco desempenho financeiro das empresas públicas exigiu o recurso ao orçamento em termos de subsídios, injeções de capital e outros reempréstimos. No Quênia, as empresas públicas beneficiaram de apoio do governo sob a forma de reempréstimos concedidos e garantidos (equivalentes a 4,6% do PIB). Alguns destes empréstimos não foram reembolsados ou estão em atraso.

Tabela 1. Síntese das avaliações da transparência fiscal na África Subsaariana para a dimensão das empresas públicas

Países	Avaliação das práticas	Importância do risco fiscal
Quênia	Básicas: São produzidas demonstrações financeiras consolidadas para empresas públicas e agências governamentais semiautônomas. Um anexo ao orçamento apresenta os fluxos orçamentais entre o governo e as empresas públicas.	Elevada: O risco financeiro está concentrado em dez empresas que representam 95% de todas as entidades que registam prejuízos e 84% de entidades com capital próprio negativo.
Moçambique	Básicas: Todas as transferências diretas entre o governo e as empresas públicas são divulgadas, pelo menos, anualmente.	Média: Os riscos fiscais resultantes do desempenho financeiro das empresas públicas não são avaliados.
Senegal	Básicas: As principais transferências entre o governo geral e as empresas públicas são divulgadas anualmente, mas a política de participação pública não é publicada.	Elevada: As empresas públicas constituem uma parte importante da economia e representam riscos fiscais substanciais que já se podem ter materializado.
Uganda	Básicas: As transferências para as empresas públicas são divulgadas mas não existe qualquer relato do desempenho financeiro do setor.	Média: As empresas públicas são, em grande medida, rentáveis, mas o Banco de Uganda necessitou de recapitalização.

Fonte: Avaliações da transparência fiscal publicadas.

As avaliações da transparência fiscal sublinham igualmente a ausência de relatórios e de monitorização das EP não obstante os custos financeiros e os riscos fiscais que estas representam. O reforço destas deficiências contribuiria para uma melhor preparação para gerir os choques das empresas públicas, como durante a pandemia, e para mitigar os potenciais custos para o orçamento. Por exemplo, as avaliações da transparência fiscal salientam:

- As empresas públicas estão, em geral, fora do âmbito dos relatórios e das estatísticas fiscais (avaliação da transparência fiscal, Pilar I: Cobertura das instituições) e a documentação orçamental e as informações sobre as empresas públicas são, de um modo geral, incompletas (Pilar II: Unidade orçamental). Os relatórios de execução orçamental, bem como as demonstrações financeiras consolidadas anuais, centram-se sobretudo na administração central, apesar de as empresas públicas poderem ser significativas. Por exemplo, as

¹⁶ As avaliações da transparência fiscal relativas ao Ruanda (2019) e à Tanzânia (2015) ainda não foram publicadas, bem como a atualização da avaliação da transparência fiscal relativa a Moçambique (2020). As avaliações da transparência fiscal publicadas incluem o Quênia (2014 e 2019), Moçambique (2014), Senegal (2018) e Uganda (2017).

demonstrações financeiras do Uganda abrangem os governos centrais e locais, embora as empresas públicas representem cerca de 32% dos ativos e passivos do governo.

- O alargamento da cobertura dos balanços nacionais do governo central ao setor público mostra a escala real dos passivos (Pilar I: Cobertura de stocks). A inclusão dos passivos das empresas públicas confere uma imagem mais ampla do passivo do setor público do que é normalmente relatado. No Quênia, os passivos do setor público, estimados pela avaliação da transparência fiscal de 2014, ascenderam a 93% do PIB, mais do dobro do nível de dívida pública relatado. Tal incluiu passivos de paraestatais não comerciais (4,2% do PIB) e de empresas públicas comerciais (21,6% do PIB).
- As informações e a monitorização da garantia do governo às empresas públicas, explícita ou implícita, são escassas (Pilar III: Garantias). Os *stocks* relatados de garantias explícitas às empresas públicas são muitas vezes inexistentes ou incompletos, apesar de representarem riscos fiscais significativos (por ex., os empréstimos internacionais garantidos a sete empresas públicas ascenderam a 0,9% do PIB no Quênia).

ANEXO 3. EXEMPLOS DE REFORMAS

Resgate de uma empresa de serviços de utilidade pública de importância sistêmica – a NAWEC da Gâmbia

Na Gâmbia, a NAWEC é a empresa pública que detém o monopólio da eletricidade e da água, sendo inteiramente detida pelo Estado. A empresa tem um longo historial de perdas acumuladas e dívidas crescentes. Estas dívidas incluíam a contração de empréstimos junto de bancos que tiveram de ser reestruturados numa obrigação de garantia pública tendo a NAWEC entrado posteriormente em incumprimento, o que provocou a execução da garantia.

Em Março de 2018, o Ministério das Finanças e dos Assuntos Económicos (MoFEA) assinou um memorando de entendimento com a NAWEC destinado a reestruturar a dívida da empresa e a melhorar a sua viabilidade futura. Com base nesse memorando de entendimento, GMD 7,2 mil milhões (USD 154 milhões) da dívida de longo prazo da NAWEC foram transferidos para o Governo ou convertidos em capital próprio. Ao mesmo tempo, o MoFEA assumiu a responsabilidade pelo pagamento das dívidas acumuladas da empresa através de uma linha de crédito de curto prazo utilizada para financiar as importações de combustíveis para a produção de eletricidade. O total de passivos assumido ou capitalizado pelo governo da Gâmbia representou 78% da dívida total da NAWEC, num valor de 9,3% do PIB de 2018.

	2018	
	Milhões de GMD	Milhões de USD
Resgate de Março de 2018		
Empréstimo assumido pelo MoFEA	2.911,4	62,3
d/q: do Fundo de Segurança Social	816,7	17,5
Títulos assumidos pelo MoFEA	1.686,4	36,1
Empréstimos capitalizados do Estado	2.645,9	56,6
Dívida comercial de curto prazo	253,0	5,4
Total	7.496,8	160,4
Percentagem do total de dívida da NAWEC	78	
Percentagem do PIB	9,3	

Com o apoio do Banco Mundial, foram acordadas as seguintes ações prévias para a reestruturação da NAWEC e a melhoria da governação e do desempenho financeiro da empresa:

- Um plano de financiamento com prazos definidos, aprovado pelo MoFEA para liquidar os atrasados cruzados entre o setor público e a NAWEC, a partir de Junho de 2019.
- Centralização dos pagamentos à NAWEC relativos a faturas de eletricidade de instalações públicas críticas (hospitais, instalações militares, iluminação de vias públicas) e do restante saldo corrente destas faturas.
- Início da transição dos clientes do setor público não crítico para contadores pré-pagos.
- Reestruturação de cerca de 75% da dívida da NAWEC de acordo com o memorando de entendimento de Março de 2018.
- Publicação de uma nova metodologia tarifária, incluindo um mecanismo de compensação da NAWEC relativamente a qualquer défice entre as receitas tarifárias e as receitas necessárias a partir de 2019.
- Aprovação pelo Conselho de Administração da NAWEC de um plano de desenvolvimento estratégico para a empresa para 2019–25.
- Assinatura pelo MoFEA de um contrato de desempenho completo para a NAWEC para 2020 com incentivos para cumprir os principais indicadores operacionais e de desempenho financeiro com base no plano de negócios.
- Aprovação de um novo regulamento interno da NAWEC para reforçar a independência dos administradores.

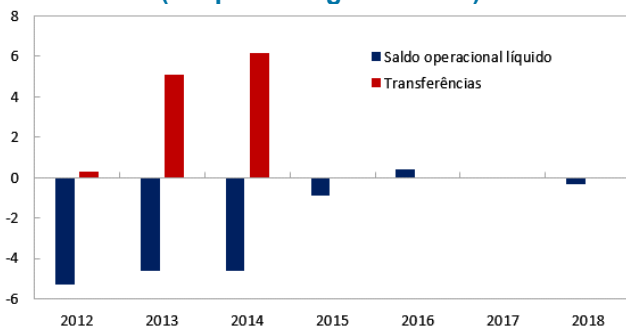
- Nomeação de novos administradores da NAWEC, de acordo com o novo organograma.

Reforma da empresa de eletricidade da Jordânia

A reforma da empresa estatal de eletricidade da Jordânia, a NEPCO, ilustra a forma como os governos podem reduzir significativamente os encargos orçamentais. Em 2014, os subsídios à NEPCO ascendiam a quase 6% do PIB, um valor elevado, em especial quando comparado com a percentagem do total das despesas com saúde, que se situou em 7,5% do PIB no mesmo ano (OMS). As perdas da empresa também exerceram uma pressão significativa sobre o governo num momento em que a dívida pública era já elevada. A reforma da NEPCO envolveu uma estratégia ampla, incluindo: i) ajustamentos tarifários graduais desde 2012, ii) a instalação de uma fábrica de gás natural liquefeito para alterar a fonte primária de energia do combustível para o gás e iii) o apoio às famílias vulneráveis através do aumento das transferências sociais. Consequentemente, as transferências públicas para a NEPCO foram eliminadas a partir de 2015 e, desde 2016, a empresa apresentou pequenos saldos operacionais líquidos positivos e negativos (Figura 2).

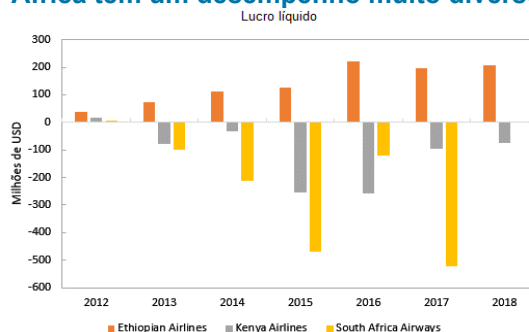
Apesar das melhorias significativas, será importante prosseguir os esforços para consolidar os ganhos e dar resposta aos desafios que subsistem. Por exemplo, um problema são as subvenções cruzadas de subsídios de eletricidade generalizados às famílias através da cobrança de tarifas elevadas às empresas. Por sua vez, as empresas reduziram o seu consumo da rede e investiram na capacidade de produção própria. Outro desafio será fazer face ao custo de um acordo de compra de energia de xisto betuminoso com um custo estimado de 0,7% do PIB por ano.

Figura 2. Desempenho da NEPCO (em percentagem do PIB)



Fonte: Relatórios do corpo técnico do FMI e das autoridades

Figura 3. As companhias aéreas nacionais em África têm um desempenho muito diverso



Nota: Refere-se a exercícios fiscais, que variam entre países.

Experiência com as companhias aéreas nacionais em África

Vários países do continente têm companhias aéreas estatais, mas somente algumas são bem-sucedidas. Enquanto transportadoras de bandeira, são frequentemente encaradas como um sinal de prestígio, bem como um instrumento de marketing do país. A Ethiopian Airlines tem sido uma história de sucesso. Alguns dos fatores que contribuem para o seu sucesso incluem:

- Um bom modelo de negócios. Beneficia da localização geográfica, construiu uma boa rede, mantém os custos de manutenção sob controlo, a segurança tem sido uma prioridade.
- A empresa tem-se também concentrado em melhorar continuamente os seus processos internos, a experiência do cliente e a qualidade do seu capital humano. Tem sido capaz de conter, com êxito, os custos do emprego e procura permanentemente reduzir os custos noutras áreas.

- Tem sido capaz de manter uma alavancagem inferior à de muitas outras companhias aéreas, o que lhe assegura a flexibilidade financeira necessária para absorver os choques.

Em contrapartida, muitas outras companhias aéreas em África, mas também a nível internacional, enfrentam dificuldades financeiras, o que faz com que o governo muitas vezes tenha que desviar o capital de outras prioridades de desenvolvimento importantes para recapitalizar a companhia aérea. São exemplos disso a Kenya Airlines e a SAA. Além disso, muitas companhias aéreas africanas operam rotas não rentáveis. Embora a promoção da conectividade possa gerar uma externalidade positiva através do comércio e do turismo, tal não é internalizado pela companhia aérea e a sua posição financeira deteriora-se. As perdas repetidas minam a posição de capital próprio da companhia aérea, reduzem a sua capacidade de resistência a riscos e podem, potencialmente, conduzir à insolvência da companhia aérea e à sua recapitalização por parte do governo. Por exemplo, desde 2011, a SAA não registou qualquer lucro e tem-se apoiado em resgates do governo. Nos últimos três anos, este valor ascendeu a 20 mil milhões de rands (ou cerca de USD 1,1 mil milhões).

A Air Seychelles é outro exemplo de uma companhia aérea estatal que continua a debater-se, apesar do apoio do governo. Após uma reestruturação em 2011–12, a Air Seychelles beneficiou de vários anos de rentabilidade. Registou, contudo, uma perda significativa em 2017–18. Posteriormente e com o apoio financeiro dos seus acionistas, a Air Seychelles iniciou uma reestruturação operacional abrangente, que incluiu o pessoal excedentário e o encerramento de rotas internacionais que davam prejuízo. O governo das Seicheles detém 60% da empresa, ao passo que a Etihad detém o restante. A Etihad amortizou 2,3% do PIB da dívida da Air Seychelles e acordou em converter 2% do PIB do seu passivo atual em ações preferenciais. A assistência do governo consistiu em garantias equivalentes a 2,4% do PIB de 2019–24 e a 0,4% do PIB em subvenções em 2019.

Figura 4. Evolução da capacidade das companhias aéreas (número de passageiros, milhares)

