

**Working
Paper**

513

CCGI - Nº 17
Working Paper Series
OUTUBRO DE 2019



**SAO PAULO SCHOOL
OF ECONOMICS**

A OCDE e a Governança Corporativa de Empresas Estatais

Vera Thorstensen
Antonio Pedro Faria

As manifestações expressas por integrantes dos quadros da Fundação Getulio Vargas, nas quais constem a sua identificação como tais, em artigos e entrevistas publicados nos meios de comunicação em geral, representam exclusivamente as opiniões dos seus autores e não, necessariamente, a posição institucional da FGV. Portaria FGV Nº19

Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getulio Vargas FGV EESP

www.fgv.br/eesp

A OCDE e a Governança Corporativa de Empresas Estatais

Vera Thorstensen¹
Antonio Pedro Faria²

Resumo: A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) foi fundada em 1961 com o objetivo de promover o desenvolvimento econômico, melhoria do padrão de vida populacional e expansão do comércio mundial de forma multilateral. A organização atua por meio de estudos e debates realizados por seus membros que abordam uma ampla gama de assuntos, posteriormente elaborando normas e diretrizes promovendo as melhores práticas. Dentre estes assuntos, uma temática importante é a da governança corporativa de empresas estatais, sendo objeto de três normas não vinculantes, porém, com grande efeito moral. O Brasil não é um membro pleno da OCDE, porém é um parceiro-chave atuante em seus grupos de estudo. Das três normas que versam sobre a governança corporativa em estatais, o país aderiu à apenas uma delas.

Palavras-chave: OCDE, Estatais, Governança-Corporativa, Brasil na OCDE, Acesso.

Abstract: The Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) was founded in 1961 with the aim of promoting economic development, improving living standards and expanding world trade on a multilateral basis. The organization operates through studies and discussions by its members, addressing a wide range of issues, later developing standards and guidelines promoting best practices. Among these issues, an important theme is corporate governance of state-owned companies: the subject matter of three non-binding standards, but with great moral effect. Brazil is not a full member of the OECD, but it is a key-partner active in its groups. Of the three standards on corporate governance in state-owned companies, the country has adhered to only one of them.

Keywords: OECD, State-owned enterprises, Corporate Governance, Brazil at OECD, Accession.

¹ Professora da Escola de Economia de São Paulo da FGV, Coordenadora do Centro de Estudos do Comércio Global e Investimentos (CCGI/FGV) e Titular da Cátedra OMC no Brasil.

² Pesquisador do CCGI/FGV. Graduado em Economia pela FEA-USP e em Direito pela PUC-SP. Mestrando em Direito e Desenvolvimento pela Escola de Direito de São Paulo da FGV.

1. Introdução

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) surgiu durante um processo paulatino após a 2ª Guerra Mundial, no contexto do Programa de Recuperação Europeia, ou *European Recovery Program* (ERP), proposto pelos Estados Unidos, posteriormente denominado Plano Marshall.

Líderes de 16 países europeus reuniram-se em Paris, em 1947, para discutir uma estratégia de recuperação econômica para o continente destruído após a Guerra. A partir dessas reuniões, foi estabelecido o Comitê Europeu de Cooperação Econômica, ou *Committee of European Economic Cooperation* (CEEC), responsável por estruturar os planos de recuperação (WOLFE, 2008, p. 25 *apud* THORSTENSEN *et al.* 2018).

O Comitê, constatando a necessidade de estruturar uma organização permanente para executar esse plano, realizou uma nova Conferência em Paris, em 1948, onde foi assinada a Convenção para estabelecimento da Organização para Cooperação Econômica Europeia (OCEE), ou *Organisation for European Economic Cooperation* (OEEC), com os 16 países originais e Alemanha Ocidental. Estados Unidos e Canadá entraram como observadores (BARBEZAT, 2009, p. 34 *apud* THORSTENSEN *et al.* 2018).

Ao final da década de 50, a OCEE perdeu sua importância. Primeiramente, o Plano Marshall foi encerrado em 1952, reduzindo a necessidade de coordenação entre os membros. Posteriormente, com a consolidação do sistema Bretton Woods, o sistema de pagamentos interno europeu também perdeu relevância.

A partir da implementação da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), cuja função seria desenvolver políticas direcionadas à pacificação de conflitos europeus, integrantes da OCDE, os quais eram os mesmos da OTAN, começaram a dar maior relevância a negociações do âmbito militar e econômico por meio da própria OTAN. Ao mesmo tempo, no começo da década de 50, os Estados Unidos implantaram uma agência que tinha como objetivo criar e coordenar projetos de suporte às economias de países aliados, a *Mutual Security Agency* (MSA). A agência, em solo europeu, trabalhava em conjunto aos membros da OTAN, deixando a OCEE em segundo plano. (U.S., 1952, p. 438-439 *apud* THORSTENSEN *et al.* 2018).

Por fim, com a criação da Comunidade Econômica Europeia, precursora da atual União Europeia, os assuntos econômicos migraram para essa nova organização, fazendo com que a OCEE fosse “esvaziada de sentido” (OCDE, 2019). Após a perda de importância da OCEE, seus membros, mais os Estados Unidos e o Canadá, decidiram criar uma nova organização internacional que preservasse a missão da organização original, a qual entrou em vigor em 31 de setembro de 1961, com sede em Paris. Assim surgiu a OCDE, com o objetivo de ampliar o mandato de atuação e fortalecer a tradição de cooperação já existente entre os membros.

2. Objetivos e estrutura da OCDE

De acordo com a Carta Constitutiva da OCDE, a organização estabelece como seus principais objetivos: (i) o desenvolvimento econômico sustentável, emprego e a melhora nos padrões de vida dos cidadãos dos países membros, ao mesmo tempo em que a estabilidade financeira dos países for mantida; (ii) contribuir para o crescimento econômico dos membros e não-membros; (iii) contribuir para a expansão do comércio mundial de forma multilateral, não discriminatória e de acordo com os princípios que regem as obrigações internacionais (OCDE, 2019).

A organização procura atingir essas metas por meio da promoção eficiente dos recursos econômicos, conhecimento científico, políticas públicas e cooperação internacional, por meio de assistências e consultorias técnicas, bem como influxo de capital. A OCDE dispõe de mecanismos jurídicos vinculantes, assim como recomendações não vinculantes e a celebração de acordos internacionais multilaterais para promover os objetivos supracitados, nos termos do Artigo 5 da convenção.

É uma organização internacional que auxilia os países membros a formarem políticas públicas, leis, normas e práticas que incrementem o bem-estar de seus cidadãos. Os tópicos de interesse da OCDE evoluíram e hoje abrangem mais de 300 comitês, grupos de trabalho e diretórios que juntos editaram aproximadamente 450 instrumentos legais, ainda que alguns de caráter não vinculativo. (OCDE, 2019)

A OCDE possui uma estrutura fundada em três órgãos: o (i) Conselho, que é o órgão decisório e executivo, composto por representantes de todos os países membros, também responsável pelo estabelecimento de instrumentos legais (decisões, recomendações, declarações, entendimentos e acordos internacionais) elaborados a partir das atividades dos Comitês, o (ii) Secretariado, que acompanha e dá suporte ao desenvolvimento das atividades dos comitês temáticos, e seus (iii) Comitês. Os diversos Comitês, Grupos de Trabalho e Grupos Especializados desenvolvem estudos em temas diversos, multidisciplinares e de relevância global.

A organização se diversificou e internalizou uma série de agendas. Os temas tratados pelos instrumentos jurídicos na OCDE são catalogados e divididos em 17 áreas: (i) agricultura e alimentação; (ii) desenvolvimento; (iii) economia; (iv) educação; (v) emprego; (vi) energia; (vii) meio ambiente; (viii) finanças e investimentos; (ix) governança; (x) indústria e serviços; (xi) energia nuclear; (xii) ciência tecnologia; (xiii) assuntos sociais, migração, saúde; (xiv) tributação; (xv) comércio; (xvi) transporte; (xvii) desenvolvimento urbano, rural e regional.

A organização segue realizando o levantamento de dados, análises, e elaboração de estatísticas e diretrizes de boas práticas que podem eventualmente ser transformadas em instrumentos legais. São também responsáveis pela realização das revisões por pares (*peer reviews*).

Figura 1 – Estrutura da OCDE



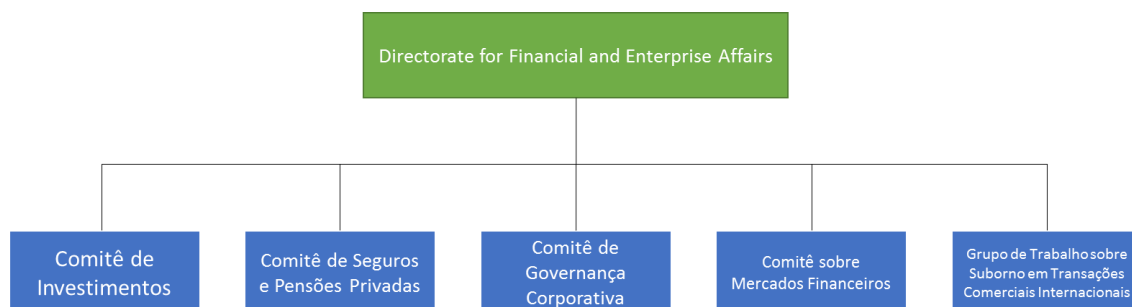
Fonte: OCDE

3. Diretoria e Comitê de Investimentos da OCDE

O Secretariado da OCDE é subdividido em diversas Diretorias, cada uma responsável por um conjunto de temas inter-relacionados entre si. A temática de governança corporativa, corrupção e empresas estatais está sob a tutela da **Diretoria de Negócios Financeiros e Empresariais**, ou *Directorate for Financial and Enterprise Affairs* (DAF).

A Diretoria é responsável por cuidar de assuntos relativos à formação, eficiência e regulação de mercados, por meio de assistência técnica aos formadores de políticas públicas, em temas amplos como: anticorrupção, concorrência, investimentos, mercados financeiros, seguros, aposentadoria privada e responsabilidade empresarial. O DAF abriga cinco comitês e um grupo de trabalho: (i) Comitê de Governança; (ii) Comitê de Investimentos; (iii) Comitê de Seguros e Pensões Privadas; (iv) o Comitê sobre Mercados Financeiros; (v) o Comitê de Concorrência; e (vi) o Grupo de Trabalho sobre Suborno em Transações Comerciais Internacionais. Albergado no Comitê de Governança Corporativa, também há o Grupo de Trabalho sobre Propriedade Estatal e Práticas de Privatização.

Figura 2 Estrutura do DAF



Fonte: OCDE. Elaboração: CCGI/FGV

3.1. Comitê de Governança Corporativa

Fundado em 2000, tem por objetivo contribuir para a eficiência econômica, crescimento sustentável e estabilidade financeira por meio da melhora das políticas de governança corporativa e apoio a boas práticas empresariais. O Comitê também objetiva se tornar referência internacional em governança corporativa e fazer com que os países e suas empresas sigam as Recomendações do Conselho sobre os Princípios de Governança Corporativa, bem como as Diretrizes do Conselho sobre Governança Corporativa em Empresas Estatais. [C(2016)165]

Outras atribuições incluem melhorar a capacidade dos *policy makers*, órgãos reguladores e agentes de mercado nos países a criarem políticas eficientes de governança corporativa, melhorar a capacidade desses atores de responderem às mudanças conjunturais na economia por meio de boas políticas de governança e melhorar a governança de empresas estatais e implementar as melhores práticas de privatização possíveis.

3.2. Grupo de Trabalho sobre Propriedade Estatal e Práticas de Privatização,

É um grupo criado no âmbito do Comitê de Governança Corporativa, em 2001, cujo propósito é promover diálogos entre os países membros para identificar quais são as melhores práticas de privatização e também sobre a melhor forma de aplicar os Princípios de Governo das Sociedades do G20 e da OCDE nas empresas estatais. (DAF/CA/SOPP(2016)5)

Também são objetivos secundários do Grupo promover discussões sobre as melhores práticas de propriedade estatal e privatizações, promover a aplicação das Diretrizes sobre Governança Corporativa em Empresas Estatais e criar um *pool* de especialistas cuja função seja assessorar outros órgãos da OCDE e países em assuntos relacionados a propriedade estatal e privatizações.

O Comitê de Governança Corporativa, junto com o Grupo de Trabalho sobre Propriedade Estatal e Práticas de Privatização elaboraram as Recomendações do Conselho sobre os Princípios de Governança Corporativa, Diretrizes do Conselho sobre Governança Corporativa em Empresas Estatais e também as Diretrizes do Conselho sobre Práticas Anticorrupção e Integridade de Empresas Estatais. Ao longo de seu trabalho, o Comitê desenvolveu 23 *policy papers* que traçam um panorama sobre a atividade empresarial das estatais, seu papel, suas práticas, especificidades e necessidade de profissionalização.

4. Recomendações da OCDE Sobre Governança em Estatais

Dentre os temas tratados em relação à governança de estatais no âmbito da OCDE, três instrumentos legais possuem maior destaque: as Recomendações do Conselho sobre os Princípios de Governança Empresarial para as empresas do G20 e da OCDE, que tratam sobre governança corporativa de todas as empresas; as Diretrizes da OCDE sobre Governança Corporativa de Empresas Estatais, que especificam o tópico da governança corporativa com enfoque em empresas estatais; e as Diretrizes sobre Anticorrupção e Integridade de Empresas Estatais, que abordam tão e somente as questões de integridade das estatais.

O Brasil só aderiu até o presente momento (setembro de 2019) às Recomendações do Conselho sobre os Princípios de Governança empresarial para as empresas do G20 e da OCDE, ou seja, não aderiu às normas que versam sobre estatais e corrupção em estatais especificamente, embora os princípios gerais também se apliquem a essa categoria de empresas.

Apesar de estas diretrizes não possuírem caráter vinculativo entre os países membros, possuem enorme força moral e, atualmente, todos os membros da OCDE se comprometeram a cumprir com o receituário de práticas disposto nestas três normas. O Comitê de Governança Corporativa participou de todos os processos de acesso à OCDE desde 2010, nos processos de acesso de Israel, Eslovênia, Estônia, Letônia, Lituânia e está participando nos processos de membros acessantes (em setembro de 2019) Colômbia e Costa Rica.

Estas normas mostram o que será exigido do Brasil em um processo de acesso e sinaliza quais serão as potenciais mudanças no ordenamento jurídico brasileiro para se adequar a estas novas normas.

4.1. Princípios de Governança Empresarial

As Recomendações do Conselho sobre os Princípios de Governança Empresarial para as empresas do G20 e da OCDE, em inglês *Recommendation of the Council on Principles of Corporate Governance*, foram adotados em sua terceira revisão pelo Conselho da OCDE em 8 de julho de 2015, com base em recomendações do Comitê de Governança Corporativa. Foram adotados pela primeira vez em 1999 e revisados em 2004.

É um instrumento normativo que visa orientar *policy makers* na elaboração, revisão e melhoria de leis, regulações e quadro de referências (*frameworks*) institucionais de governança corporativa, tanto para empresas privadas como para empresas estatais. Estabelece a necessidade de sujeição das sociedades empresariais a regras transparentes e universais que sejam aplicáveis a todas as empresas, tratamento equitativo entre acionistas, criação de regime que valorize acionistas e investidores institucionais, regulamentação do papel das partes interessadas (*stakeholders*), divulgação de informações contábeis relevantes e estabelecimento de um regime claro de atribuição de papéis, além de transparência e responsabilização do conselho.

Atualmente, os Princípios estão subdivididos em seis seções: (i) enquadramento da estrutura de governo das sociedades; (ii) tratamento paritário de acionistas e função da propriedade; (iii) investidores institucionais, mercado de ações e demais intermediários; (iv) papel dos *stakeholders* no governo das sociedades; (v) divulgação de informação e transparência; e (vi) funções do Conselho.

4.1.1. Enquadramento da estrutura de governo das sociedades

A primeira seção versa sobre o regime jurídico e regulatório, bem como práticas empresariais que permitam o florescimento das empresas, melhoria do ambiente de negócios e cumprimento aos contratos. A estrutura de governança empresarial deve ser desenvolvida pensando no desempenho econômico, integridade do mercado e incentivos para os seus participantes, utilizando mecanismos de transparência e responsabilização.

As normas e regulamentações que regem as empresas devem estar em conformidade com o restante do ordenamento jurídico nacional e devem ser transparentes e exequíveis pelas empresas. A meta é mitigar intervenções desnecessárias e potenciais judicializações que conduzam a sanções ou quebras de expectativas não antecipadas. Outro ponto importante diz respeito à responsabilização clara dos diferentes atores que compõe uma sociedade empresarial e uma separação clara entre os papéis das empresas e do estado, para que não existam sobreposições de papéis sociais que dificultem tanto a condução da atividade empresarial como a da atividade pública estatal.

A regulação da atividade empresarial deve garantir a autonomia e objetividade dos órgãos reguladores estatais, porém, a regulação também deve promover a expansão e bom funcionamento da atividade empresarial e não apenas o controle. Outro papel importante da regulação é assegurar o livre intercâmbio de informações entre empresas e Estado.

4.1.2. Tratamento paritário de acionistas e função da propriedade

A segunda seção diz respeito ao tratamento paritário entre o acionista majoritário face aos acionistas minoritários e estrangeiros, assim como a garantia de que todos os acionistas possam obter compensações se os seus direitos forem violados. Essas medidas devem existir para garantir o influxo de investimentos.

As recomendações são objetivas e consistem majoritariamente em uma lista de mecanismos que os países podem adotar para fazer valer o tratamento não-discriminatório. A saber, esses mecanismos dizem respeito a: direitos básicos dos acionistas em compras e transmissões de ações, transparência e transmissão de informações relevantes, direito de participação e voto em assembleias, direito de consulta dos acionistas, proporcionalidade entre grau de influência e participação no capital, resolução de conflitos de interesse, mecanismos societários de proteção dos acionistas minoritários e eficiência dos mercados de controle societário.

4.1.3. Investidores institucionais, mercado de ações e demais intermediários

A terceira seção trata das regras que regem os investidores institucionais, mercado de ações e outras fontes de investimento. De acordo com os Princípios, os investidores institucionais devem possuir uma política clara explicitando quais são as suas políticas de investimento e quais procedimentos são utilizados para decidir sobre o exercício dos direitos de voto. Os investidores também devem ter uma política de resolução de conflitos de interesses quando os incentivos aos intermediários forem diferentes daqueles dos proprietários diretos.

Outra recomendação relevante é que quaisquer depositários ou procuradores devem exercer o direito de voto apenas de acordo com as instruções dos beneficiários das ações.

Ponto importante diz respeito aos consultores (*advisors*), analistas, corretores, agências de risco e consultorias. Deve ser exigido por parte das sociedades empresariais que esses agentes sejam transparentes e minimizem riscos oriundos de conflitos de interesses ou que comprometam a integridade das empresas.

A legislação e regulação nacional deve proibir a informação privilegiada, manipulação de mercado e quaisquer agentes que as praticarem devem ser punidos.

As sociedades empresariais que operarem em múltiplas jurisdições devem ser especialmente claras quanto ao regime jurídico aplicável em cada sociedade, bem como fornecer aos potenciais investidores os critérios e métodos de cálculo para aferir sua cotação em todas as bolsas de valores em que atuem.

Outro ponto diz respeito as informações e cotações de preços nos mercados acionários, que devem ser sempre claros e passíveis de fiscalização por órgãos reguladores ou qualquer parte interessada. Os acionistas sempre devem ter o direito de responder a novas informações comprando e vendendo as ações.

4.1.4. Papel dos Stakeholders no governo das sociedades

A quarta seção diz respeito ao papel dos *stakeholders* na governança das sociedades, que devem ter direitos estabelecidos por leis ou acordos mútuos e ser sempre respeitados, protegidos por lei e indenizados quando violados.

A seção também prevê mecanismos de participação dos trabalhadores nas sociedades; mecanismos de informação da sociedade empresarial para qualquer *stakeholders* interessado; canais de comunicação para com a sociedade civil; e políticas empresariais para lidar com insolvência perante os credores.

4.1.5. Divulgação de informação e transparência

A quinta seção diz respeito aos mecanismos de informação e transparência das sociedades, principalmente aquelas que tratam de informações relevantes, situação financeira, desempenho e estrutura acionária. Toda sociedade empresarial deve fornecer seus resultados financeiros e operacionais, objetivos, acionistas relevantes, remunerações do conselho e dos gestores, informação dos membros do conselho e dos gestores, transações com partes relacionadas e riscos previsíveis.

A seção também discute a qualidade e rigor destas informações, assim como a necessidade de auditoria interna e externa, bem como canais efetivos para transmitir as informações relevantes descobertas nestas auditorias.

4.1.6. Funções do Conselho

A última seção discute as funções do conselho das sociedades, que devem fornecer orientação estratégica, controle eficaz e responsabilização perante a sociedade e acionistas. Estabelece que os membros do conselho de administração devem estar sempre informados e agir de boa-fé. O conselho também deve levar em consideração que sempre que puder tomar uma decisão que afetem grupos de acionistas de forma diferenciada, deve tomar uma decisão justa.

Por fim, a seção afirma que as informações que chegam nas mãos do conselho devem estar sempre corretas e atualizadas. Reciprocamente, os conselheiros devem disponibilizar informações igualmente precisas e corretas para acionistas e diretoria.

4.2. Diretrizes da OCDE sobre Governança Corporativa de Empresas Estatais

As Diretrizes da OCDE sobre Governança Corporativa de Empresas Estatais foram aprovadas em 8 de julho de 2015 em sua segunda versão, sendo a primeira de 2005. De acordo com o seu preâmbulo, as diretrizes surgiram durante a primeira revisão dos Princípios de Governo das Sociedades do G20 e da OCDE, quando os quadros da OCDE e países membros perceberam que empresas estatais contavam com especificidades que não foram cobertas pelos estudos e instrumentos anteriores.

A questão foi levantada uma vez que a propriedade estatal criava problemas que não estavam presentes em empresas privadas, mais notadamente, problemas de transparência, competição entre estatais e privadas, acesso à mercados, práticas das diretorias e fonte de financiamento das atividades empresariais. O papel das Diretrizes é prover um conjunto de melhores práticas legais e regulatórias para empresas estatais, incentivando a profissionalização do estado como proprietário e gestor de empresas.

As Diretrizes estão divididas em sete categorias: *(i)* Justificativa da Propriedade Estatal; *(ii)* O Papel do Estado como Proprietário; *(iii)* Empresas Estatais no Mercado; *(iv)* Tratamento Equitativo dos Acionistas e Outros Investidores; *(v)* Relações com Partes Interessadas e Responsabilidade Empresarial; *(vi)* Divulgação e Transparência; *(vii)* Responsabilidades dos Conselhos de Empresas Estatais.

4.2.1. Justificativa da propriedade estatal

A primeira seção diz respeito a racionalidade empregada pelo Estado ao criar ou controlar uma empresa estatal, mais notadamente, a provisão de serviços públicos, operação de monopólios naturais e suporte para objetivos estratégicos de interesse nacional, sejam eles econômicos, ou não.

O objetivo principal das empresas estatais deve ser o de maximizar o bem-estar social e a alocação eficiente de recursos. Para tal, o estado deve formular uma política que justifique quando e porque a propriedade estatal é a melhor alternativa e como há de atuar quando for o proprietário ou controlador de uma empresa, essa política também deve estar sujeita a revisões periódicas e escrutínio público, bem como a responsabilização do governo pelas decisões tomadas.

4.2.2. O Papel do Estado como proprietário

A segunda seção diz respeito ao papel que o estado deve ter enquanto proprietário. Deve atuar de maneira informada, transparente, responsável, profissional e efetiva. A primeira forma de cumprir esses objetivos é seguir um regime jurídico que siga normas corporativas amplamente aceitas. O regime também deve ser simples e padronizado para todas as empresas estatais.

Um dos aspectos mais importantes da gestão estatal é a independência que deve gozar a empresa estatal. O governo deve garantir autonomia operacional, independência do conselho e se abster

de intervir nas escolhas empresariais e alterar o estatuto social ou os objetivos da empresa, como forma de intervenção indireta e não transparente.

Outro aspecto importante para a OCDE é a criação de uma política clara de coordenação da propriedade estatal por parte da administração central estatal, que deve criar uma agência/órgão responsável para ser o(a) efetivo(a) proprietário(a) das empresas estatais ou coordenar os diversos proprietários entre si. Esse órgão deverá prestar contas aos órgãos representativos e demais órgãos relevantes e passar por auditorias periódicas.

4.2.3. *Empresas estatais no mercado*

A terceira seção trata da atuação das empresas estatais no mercado e a importância de assegurar igualdade na concorrência entre empresas estatais e privadas. Empresas estatais podem receber subsídios ou incentivos do governo para atingir um objetivo ligado ao cumprimento de políticas públicas, porém, a partir do momento em que esses incentivos passam a ser utilizados para beneficiar uma atividade empresarial que entra em concorrência com a iniciativa privada, a empresa estatal passa a ter uma vantagem indevida. As políticas de equalização entre empresas estatais e privadas são normalmente denominadas como políticas de neutralidade competitiva ou *level playing field*.

Para cumprir esses objetivos, deve haver na empresa estatal uma separação clara entre a função pública ou social e a função econômica privada que atua no mercado, principalmente quando a função pública for a de agente regulador, como, por exemplo, na criação de normas setoriais. Adjacente a essa separação, toda política pública ou atividade com propósito puramente social deve ser financiada única e exclusivamente pela administração pública, não podendo empregar recursos de acionistas sem que exista uma racionalidade econômica subjacente que a justifique.

A empresa estatal não deve ter qualquer tipo de proteção legal para enfrentar *stakeholders*, credores e concorrentes judicialmente ou via arbitragens quando violar o direito de outros. Também deve ser transparente e divulgar todas as informações sobre atividades empresariais e aquelas sobre políticas públicas, para tornar claro onde estão sendo dispendidos os recursos, separando seus papéis e evitando litígios.

Outro conjunto de medidas igualmente importantes para cumprir esses objetivos é utilizar o mesmo regulamento civil, tributário e administrativo para empresas privadas e estatais, como forma de garantir que encarem as condições de mercado de forma igual e concorram em pé de igualdade. Essa igualdade passa por condições de financiamento, apoio indireto governamental, taxa de retorno e licitações.

4.2.4. *Tratamento equitativo dos acionistas e outros investidores*

A quarta seção se dedica ao tratamento equitativo entre acionistas e demais investidores. Da mesma forma que empresas privadas podem potencialmente favorecer um determinado grupo de acionistas em detrimento a outros e a governança opere como um conjunto de regras que proíba essas práticas, empresas estatais podem tratar desigualmente seus acionistas públicos e seus acionistas privados, criando ônus injustificado aos investidores.

Para solucionar esse problema, a OCDE sugere que as empresas estatais devam divulgar informações para o governo e investidores privados concomitantemente, evitando informações

privilegiadas, assim como políticas de consulta e comunicação com todos os acionistas de forma equânime e permitir que os minoritários tenham voz e indiquem membros dos conselhos.

As políticas públicas devem ser permanentemente disponibilizadas ao público e serem facilmente acessíveis aos investidores e acionistas para garantir que os potenciais investimentos sejam feitos de forma racional, ciente dos riscos e oportunidades e com transparência.

Por fim, empresas estatais que se envolvam em *joint ventures*, PPPs ou demais formas de parceria, devem estabelecer contratos objetivos com distribuição razoável de obrigações que serão cumpridos integralmente e os conflitos serão resolvidos de forma justa e oportuna para todas as partes envolvidas.

4.2.5. *Relações com partes interessadas e responsabilidade empresarial*

A quinta seção trata de relações com *stakeholders* e aspectos da responsabilidade empresarial. Isso se dá principalmente por meio de mecanismos de transparência e informação, como também um regime consolidado de responsabilização das empresas estatais.

Para tal, os governos devem reconhecer e respeitar o direito de qualquer *stakeholders* quando ele for estabelecido em contrato ou lei; as estatais listadas em bolsa devem fazer divulgação de fato relevante quando entrarem em litígios relevantes; os conselhos devem desenvolver, implementar e monitorar programas de ética e conformidade voltados para corrupção e fraude; as empresas estatais devem sempre acompanhar novos desenvolvimentos em medidas de conduta empresarial responsável; e empresas estatais jamais devem financiar atividades políticas e campanhas.

4.2.6. *Divulgação e transparência*

A sexta seção fala sobre os padrões de transparência e divulgação de informações aos quais estão submetidas as empresas estatais. Empresas estatais devem divulgar materiais financeiros e não financeiros seguindo os mais altos padrões corporativos sobre sua atividade econômica, assuntos sensíveis para o estado e para o público, assim como as atividades de interesse público. Como regra geral, os seguintes elementos são os mais relevantes:

- Declaração sobre objetivos da empresa e o seu cumprimento;
- Resultados financeiros e operacionais, como custos e modos de financiamento;
- Estrutura de governança, propriedade e voto da empresa, incluindo códigos e políticas de governança;
- Remuneração de conselheiros e executivos;
- Qualificação dos conselheiros, processo de seleção, políticas de diversidade, papéis em conselhos de outras empresas e grau de independência;
- Fatores de risco material e medidas de gerenciamento de riscos;
- Ajuda financeira e garantias provenientes do Estado e compromissos assumidos pela empresa estatal, assim como compromissos contratuais e passivos em PPPs;
- Transações materiais com o estado e entidades relacionadas; e
- Questões relevantes sobre empregados e demais interessados.

As empresas estatais também devem passar por auditorias, que deverão resultar em relatórios públicos com informações agregadas sobre a empresa disponibilizados on-line para toda a sociedade, acionista, investidor ou interessado.

4.2.7. Responsabilidades dos conselhos de empresas estatais

A última seção diz respeito às responsabilidades dos conselhos das empresas estatais e sua autoridade, competência e objetividade para executar a orientação estratégica empresarial e monitorar a gestão de forma responsável e íntegra.

Para a OCDE, conselhos devem receber mandatos claros e responsabilidade final pelo desempenho empresarial perante os proprietários. Esses itens devem estar claramente definidos em legislação, preferencialmente de direito comercial. O conselho também deve possuir amplos poderes de nomear diretores, fixar remunerações, desde que de acordo com objetivos de longo prazo.

Os conselhos devem ser independentes, livres de influências da administração central, dos executivos ou quaisquer outros grupos de interesse que não estejam alinhados com estratégias de longo prazo, e os conselheiros devem ser indicados com base em critérios objetivos que levem em consideração experiência e qualificação. É importante que exista uma separação clara entre os papéis do presidente da sociedade e do CEO da empresa, mas que eles mantenham uma boa estratégia de comunicação e coordenação entre si e com os outros conselheiros. Se houver previsão legal de participação dos trabalhadores nos conselhos, ela deve ser efetiva e exercida.

4.3. Diretrizes sobre Anticorrupção e Integridade das Empresas Públicas

Em 2019 o Conselho aprovou as Diretrizes sobre Anticorrupção e Integridade de Empresas Estatais, proposta pelo Grupo de Trabalho sobre Propriedade Estatal e Práticas de Privatização e o Grupo de Trabalho sobre Corrupção em Transações Internacionais, criado diretamente pelo Conselho [C(2012)36].

Estas Diretrizes consistem em recomendações sobre como os governos nacionais podem utilizar seu poder de acionista majoritário nas empresas estatais para promover a sua integridade. Também trata de responsabilidade jurídica governamental, compromisso das estatais para com a sociedade e também expande aspectos que tratam das estruturas societárias das empresas estatais.

As Diretrizes sobre Anticorrupção e Integridade das Empresas Estatais estão subdivididas em quatro itens: (i) Integridade do Estado; (ii) Exercício da Propriedade Estatal de Forma Íntegra; (iii) Promoção da Integridade e Prevenção da Corrupção em Nível Empresarial; e (iv) Prestação de contas das empresas estatais.

4.3.1. Integridade do Estado

A primeira seção diz respeito à integridade da administração pública central, estabelecendo padrões éticos para o estado enquanto controlador e seus funcionários públicos de alto escalão que exercerão a função de controladores da estatal. A administração pública deverá ser transparente e estabelecer critérios de mérito, equidade, aptidão e integridade entre os seus quadros. Ela deverá conduzir os interesses da estatal com base em regras que prevejam conflitos de interesse entre acionistas, conflitos de interesse entre empresa estatal e administração pública e conflitos que envolvam a estatal, concorrentes e demais terceiros interessados. A administração também deve possuir um conjunto de normas e procedimentos para lidar com atividades ilícitas ou ilegais, perante tribunais ou autoridades relevantes.

O estado como proprietário também deve impedir que a estatal opere como um veículo de corrupção nacional ou internacional, usando regras que criminalizem a corrupção e proíbam práticas que possam ser instrumentos para corrupção. O governo também precisa desenvolver práticas anticorrupção utilizando as próprias estruturas de propriedade da empresa estatal, como, por exemplo, separando o papel social, o papel regulador e o papel empresarial um do outro, para evitar conflitos de interesse perniciosos ao interesse público ou dos acionistas.

A propriedade estatal também está relacionada com a prática anticorrupção: centralização da propriedade, atribuição clara de responsabilidade de entidade ou agente público, bem como transparência nos fatores que influenciaram as tomadas de decisão utilizando mecanismos de diálogo entre governo, demais investidores, sociedade e demais *stakeholders*.

4.3.2. Exercício da propriedade Estatal de forma íntegra

O segundo item diz respeito ao exercício da propriedade estatal de forma íntegra e para promover a integridade. O estado deve desenvolver regulações claras sobre como espera lidar com os problemas de corrupção, explicitando quais são as áreas de risco, quais são os problemas enfrentados pela empresa e como as políticas anticorrupção pretendem lidar com esses problemas, utilizando sempre normas que contenham altos padrões técnicos e que sejam objetivas.

Outro fator importante é a gestão da informação: a administração pública deve estar sempre bem informada sobre o que acontece na empresa e comunicar com clareza e celeridade aos investidores e sociedade os fatos relevantes. Ferramentas de comunicação, avaliação e *benchmark* também são recomendáveis para atingir esses objetivos.

4.3.3. Promoção da integridade e prevenção da corrupção em nível empresarial

A terceira seção discute a promoção da integridade e prevenção da corrupção em nível empresarial. Ou seja, enquanto as duas seções anteriores estão voltadas para o papel do estado enquanto controlador e proprietário, essa seção está voltada para a gestão no âmbito da empresa estatal. Para isso, a empresa precisa desenvolver sistemas de gestão de risco e controle que serão supervisionados pelos diretores. Esse sistema deve ser elaborado sob medida para a empresa, ser revisitado periodicamente e ser integrado em todos os processos no seu dia-a-dia.

Para além dos sistemas de controle, a promoção da ética e políticas de conformidade no âmbito empresarial também são fundamentais. Esses sistemas devem seguir altos padrões internacionais e ser incentivados por toda a empresa em políticas de recursos humanos. Sistemas de contabilidade e controle financeiro também devem ser implementados concomitantemente às práticas supracitadas.

O estado deve incentivar os sistemas de integridade, capacitando gestores, garantindo recursos e providenciando sistemas de conformidade às empresas estatais sob o seu controle. Tanto o estado como as empresas estatais devem criar mecanismos que vedem a intervenção do governo nas escolhas empresariais, sob pena de atores políticos tomarem escolhas financeiramente dúbias visando ganhos eleitorais de curto prazo ou até mesmo desvio de recursos.

4.3.4. Prestação de contas das empresas estatais

A última seção trata das questões de transparência tanto das empresas estatais quanto do estado. Começando por uma política de publicações por parte de todas as empresas estatais, onde essas devem divulgar informações financeiras e não-financeiras rotineiramente.

Empresas estatais também devem adotar políticas claras de investigação e acusação de práticas ilícitas em âmbito interno, assim como adotar a cultura de respeito e cumprimento a investigações e diligências prévias que sejam feitas por autoridades competentes ou partes interessadas. A última questão desenvolvida nesta seção diz respeito a abertura da empresa para colaborações da sociedade civil, mídia e comunidade empresarial, escutando reclamações, demandas e demais problemas que possam ser de responsabilidade da empresa.

5. Observações finais

Empresas estatais são agentes econômicos importantes para uma ampla gama de países, sejam desenvolvidos ou em desenvolvimento. Um estudo realizado pela OCDE em 2017, que analisou o perfil de empresas estatais oriundas de 40 países³, constatou que nessas economias existem 2.467 empresas estatais, valendo US\$ 2,4 trilhões, empregando 9,2 milhões de pessoas (excluindo a China⁴).

O Brasil está em quarto lugar em número de empresas estatais, com 134 empresas consideradas estatais, perdendo apenas para China, Índia e Hungria. Essas empresas empregam aproximadamente 600.000 habitantes e possuem, somadas, valor de mercado US\$ 145 bilhões de dólares, utilizando a cotação por paridade do poder de compra de 2015.

Se o país de fato aceder à OCDE, passará pelo exame de diversos Comitês e deverá aderir às suas normas ou, se o cumprimento integral for impossível, precisará justificar quais são as razões que impedem a observância dos instrumentos legais e mostrar que exceções são cabíveis no seu caso particular.

Recentemente, o Brasil aprovou a Lei nº 13.303/2016, a chamada Lei das Estatais, que consiste em marco legal de governança das empresas estatais no país, tratando sobre estrutura corporativa, regime de compras públicas e celebração de contratos entre empresas estatais e terceiros. O país também reformou, no mesmo ano, a atual Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (SEST), responsável por coordenar os dispêndios e investimentos de todas as empresas estatais federais, bem como promover a transparência destas empresas, divulgando políticas salariais e métricas de governança que possam interessar potenciais investidores (Brasil, 2019).

Portanto, ainda que o Brasil não tenha formalmente aderido às Diretrizes da OCDE sobre Governança Corporativa de Empresas Estatais, nem às Diretrizes sobre Anticorrupção e Integridade de Empresas Estatais, a agenda de governança corporativa não só integra a pauta da administração pública como será imperativa em um eventual processo de acesso à organização.

Ainda é cedo para afirmar se há convergência entre a agenda de reforma brasileira vis-à-vis a agenda proposta pela OCDE. De um lado, é possível que o país tenha incorporado substantivamente o que fora preceituado pela organização e que, portanto, aderir às normas seja meramente questão de declaração formal. Por outro lado, é possível arguir que existam discrepâncias que deverão ser sanadas antes que o país possa aderir às normas da OCDE e, conseqüentemente, acessar à organização e tornar-se membro pleno.

³ Argentina, Austrália, Áustria, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, República Tcheca, Dinamarca, Estônia, Finlândia, França, Alemanha, Grécia, Hungria, Islândia, Índia, Irlanda, Israel, Itália, Japão, Coréia, Letônia, Lituânia, México, Holanda, Nova Zelândia, Noruega, República Popular da China, Polônia, Arábia Saudita, República Eslovaca, Eslovênia, Espanha, Suécia, Suíça, Turquia, Reino Unido e Estados Unidos.

⁴ A China possui 51.000 empresas estatais, que somadas valem US\$ 29,2 trilhões e empregam 20,2 milhões de pessoas. Caso os dados do país fossem computados juntos com os demais, a amostra seria distorcida.

6. Referências bibliográficas

- BARBEZAT, Daniel. “The Marshall plan and the origin of the Oeec”. In: GRIFFITHS, Richard T. (Ed.). Explorations in OEEC History. OECD: Paris, 2009. (OECD Historical Series). pp. 33- 48. Disponível em: <<http://www.oecd.org/economy/explorations-in-oeec-history-9789264067974-en.htm>>.
- BIAC. 2018. Disponível em: <<http://biac.org/>>. Acesso em: ago. 2019.
- GRIFFITHS, Richard T. (Ed.). Explorations in OEEC History. OECD: Paris, 2009. (OECD Historical Series). Disponível em: <<http://www.oecd.org/economy/explorations-in-oeec-history-9789264067974-en.htm>>.
- BRASIL. Ministério da Economia, 2019. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/unidades/sect>>. Acesso em 02/09/2019.
- MAHON, Rianne; MCBRIDE, Stephen. (Ed.) OECD and transnational governance. Vancouver: UBC Press, 2008.
- _____. “Towards complex multilateralism?: civil society and the OECD”. In: MAHON, Rianne; MCBRIDE, Stephen. (Ed.) OECD and transnational governance. Vancouver: UBC Press, 2008. pp. 77-95.
- MARSHALL, George. “The Marshall Plan speech address by General George C. Marshall US Secretary Of State Harvard University, 5 June 1947”. Annex 1. In: GRIFFITHS, Richard T. (Ed.). Explorations in OEEC History. OECD: Paris, 2009. (OECD Historical Series). pp. 257- 259. Disponível em: <<http://www.oecd.org/economy/explorations-in-oeec-history-9789264067974-en.htm>>.
- OECD. 2019. Disponível em: <<http://www.oecd.org/>>.
- _____. G20/OECD Principles of Corporate Governance, 2015. OECD Publishing, Paris. Disponível em: <<http://www.oecd.org/daf/ca/principles-corporate-governance.htm>>.
- _____. Guidelines on Anti-corruption and Integrity in State-Owned Enterprises, 2019. Disponível em: <https://www.oecd.org/daf/ca/Guidelines-Anti-Corruption-Integrity-State-Owned-Enterprises.pdf>.
- _____. OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2015 Edition, OECD Publishing, Paris. Disponível em: <<http://www.oecd.org/corporate/guidelines-corporate-governance-soes.htm>>
- _____. Convention on the Organization for Economic Co-operation and Development. 1960. Disponível em: <<http://www.oecd.org/general/conventionontheorganisationforeconomicco-operationanddevelopment.htm>> . Acesso em: ago. 2019.
- _____. Responsible Business Conduct: The OECD Guidelines for Multinational Enterprises. 2015. Disponível em: <<http://biac.org/wp-content/uploads/2015/06/FIN-15-06-GUIDELINES-BROCHURE.pdf>>.
- _____. *The Size and Sectoral Distribution of State-Owned Enterprises*, OECD Publishing, Paris, 2017. <https://doi.org/10.1787/9789264280663-en>.
- TUAC. 2018. Disponível em: <<https://tuac.org/>>. Último acesso em: ago. 2019.
- THORSTENSEN, Vera Helena; CORTELLINI, Anna Caroline Nunes; GULLO, Marcelly Fuzaro. A OCDE como fórum de governança das empresas multinacionais. 2018.
- THORSTENSEN, Vera; GULLO, Marcelly Fuzaro. OCDE e os códigos de capitais e intangíveis: código de liberalização de movimento de capitais e código de operações correntes intangíveis. 2019.
- WOLFE, Robert. “From reconstructing Europe to constructing globalization: the OECD in historical perspective”. In: MAHON, Rianne; MCBRIDE, Stephen. (Ed.) OECD and transnational governance. Vancouver: UBC Press, 2008. pp. 25-42.
- WOODWARD, Richard. The Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). New York: Routledge, 2009. (Global Institutions).