

XII Congresso dos Revisores Oficiais de Contas
Lisboa, 15 de Setembro de 2016

Intervenção do Eng^o José António Barros no painel de Economia

Como e porque surge a EMCE – Estrutura de Missão para a Capitalização das Empresas

A EMCE surge pela Resolução do Conselho de Ministros nº 100/2015, de 23 de Dezembro, em consonância com o Programa do XXI Governo Constitucional, dada a consciência crescente no governo dos sérios problemas no financiamento das empresas, com graves repercussões no investimento e na tesouraria das mesmas, contribuindo negativamente para as desejadas metas do crescimento e do emprego.

Naquela RCM pode ler-se:

- *O modelo de financiamento das empresas portuguesas, sobretudo das PME, apresenta desequilíbrios significativos de sobre-endividamento, com uma preponderância do financiamento bancário*
- *“... é preciso construir soluções novas e eficazes de contribuir para a existência de estruturas financeiras mais equilibradas...”*

Com efeito, as empresas portuguesas, particularmente as PME, que representam mais de 98% das mesmas, apresentam, na sua maioria, estruturas financeiras fortemente desequilibradas, com reduzidas autonomias financeiras, estando quase exclusivamente dependentes do crédito bancário, sendo este predominantemente de curto prazo, portanto **discricionariamente renovável**.

Esta situação resultou, em boa parte, de dois factores, a iliteracia ou impreparação financeira dos seus sócios ou gestores e a proactividade e agressividade comercial dos bancos, num esforço de crescimento rápido e de ganhos de quota de mercado, descuidando, muitas vezes, os critérios de análise a avaliação do risco das empresas e dos projectos apresentados, e confiando excessivamente em garantias e avals pessoais, comprometendo a recuperação futura dos créditos concedidos àquelas.

Na sequência da recente crise financeira, a alteração das regras comunitárias aplicáveis aos bancos comerciais, no espaço da EU, particularmente quanto aos rácios prudenciais, de capitais próprios ou equiparados agora exigidos, e a prolongada crise económica que atravessámos, com graves consequências no crescimento da carteira de crédito mal parado daqueles, vieram determinar uma muito maior exigência nos critérios utilizados na concessão de crédito, designadamente quanto aos rácios de autonomia financeira, de solvabilidade e de rendibilidade dos capitais próprios das empresas.

Aquela situação e o facto de a banca nacional ter vindo progressivamente a substituir-se aos empréstimos externos às empresas do sector público, com enorme peso nos transportes, em face da degradação do *rating* daquelas, naturalmente associado ao *rating* da República, vieram restringir fortemente a concessão de crédito às sociedades não financeiras portuguesas.

O fenómeno foi quase transversal, embora as grandes empresas tenham sido menos afectadas que as PME, que melhoraram, em termos médios, os seus rácios de autonomia financeira, nos últimos três anos, enquanto aquelas se endividaram mais.

Também as empresas exportadoras foram **aparentemente** menos afectadas pelas restrições no acesso ao crédito bancário, tendo este registado mesmo um crescimento, crescimento aparente porquanto muito inferior, em termos percentuais (cerca de 3 a 4 vezes), ao crescimento do volume de exportações no mesmo período, e portanto, claramente insuficiente para suportar as necessidades decorrentes daquele crescimento!

Assim, a EMCE veio a definir como objectivos concretos:

- Fazer o levantamento dos principais constrangimentos à capitalização e financiamento das empresas nacionais, em particular das PME, alargando esta análise, bem como as eventuais soluções, às MIDCAPS (*o conceito europeu de PME é hoje muito redutor, 250 trabalhadores, 50 M€ de volume de negócios ou 47 M€ de activos totais, o que levou já alguns países – em França, as ETI - e instituições comunitárias – BEI - Plano Juncker - a tentar alargar aqueles limites a empresas com até 1.500 trabalhadores – small Mid Caps, ou até 3.000 trabalhadores – Mid Caps*);
- Apreciar todos os instrumentos existentes e o seu desempenho recente;
- Propor medidas para melhorar o actual desempenho e enquadramento dos supra referidos instrumentos, eliminando barreiras ao seu funcionamento e procurando utilizar ou desenhar novos instrumentos.

Em síntese, foram identificadas três necessidades determinantes:

- **Investimento:** preparar as empresas para novas fases de investimento, dotando-as do suporte financeiro adequado e eliminando as barreiras administrativas à sua efectivação;
- **Financiamento:** robustecer os intermediários financeiros tradicionais e estimular a utilização ou o surgimento de outros actores e de novas soluções – mercado de capitais;

- **Capital:** criar condições para a mobilização de capitais nacionais ou estrangeiros, nomeadamente da diáspora, atraindo investimento directo estrangeiro, de particulares ou de fundos especializados, e desincentivando a saída de capitais nacionais, designadamente para investimento em fundos estrangeiros.

A natureza dos problemas identificados e a formulação das propostas de solução e das medidas em que aquelas foram declinadas, levou ao seu enquadramento em cinco eixos:

- Simplificação Administrativa e Enquadramento Sistémico
- Fiscalidade
- Reestruturação Empresarial
- Alavancagem de Financiamento e Investimento
- Dinamização do Mercado de Capitais

Deste modo, e após diversas reuniões com entidades públicas e privadas - Governo, - Primeiro-Ministro e Ministros mais directamente interessados, Modernização Administrativa, Finanças, Justiça, Planeamento e Infraestruturas, Economia, Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, e alguns dos respectivos Secretários de Estado -, com reguladores, com parceiros sociais e outras associações -, foi finalmente apresentado à Comissão de Acompanhamento (órgão previsto na RCM nº100/2015), na qual a Ordem dos Revisores Oficiais de Contas tem assento, um relatório de progresso, que contemplava 131 medidas, distribuídas por aqueles 5 eixos.

Destas, foram classificadas 30 como Medidas Estrela, 15 das quais como Estrelas Douradas (Gold Stars), num esforço de priorização da aceitação política e implementação das mesmas, atendendo a critérios de urgência, exequibilidade, impacto orçamental e não agressividade.

Mais, a EMCE propôs ao Senhor Primeiro Ministro que esta iniciativa assumisse a forma de um programa governamental, com o seu alto patrocínio, para garantir a necessária autoridade política e o seu célere desenvolvimento, tendo sido sugerido o nome de **Programa Capitalizar**.

Qual a sequência dada ao relatório da EMCE?

Em 18 de Agosto último, portanto há menos de um mês, o Governo viria a publicar uma nova Resolução do Conselho de Ministros, nº 42/2016.

Esta RCM **aprova formalmente o Programa Capitalizar**, “...enquanto programa estratégico de apoio à capitalização das empresas, à retoma do investimento e ao relançamento da economia,...”;

Estabelece que a coordenação da implementação deste Programa, *bem como a própria EMCE*, ficam na dependência directa do Primeiro-Ministro, podendo este delegar no Ministro da Economia;

Aprova, igualmente, os objectivos definidos pela EMCE no seu relatório, assentes nos 5 eixos ou áreas estratégicas apresentados;

Aprova 64 das medidas propostas naquele relatório (66, sendo que 4 daquelas foram agrupadas 2 a 2), agora publicadas em anexo àquela RCM;

Estabelece que, num prazo de dez dias, a EMCE deve apresentar ao Governo uma metodologia de trabalho para a implementação e monitorização das medidas do Programa Capitalizar - que não estejam sujeitas a monitorização ao abrigo do Programa Simplex+ -, metodologia esta que já foi apresentada ao Governo;

Determina que a EMCE deve, em articulação com os membros do Governo responsáveis em razão das matérias, promover a avaliação das restantes 65 medidas propostas no relatório da EMCE apresentado ao Governo, designadamente quanto à oportunidade e relevância da sua implementação, bem como ao respectivo impacto orçamental.

Deste modo, e de acordo com o previsto nesta nova RCM, a EMCE deve formular, até 30 de Setembro de 2016, as propostas relativas às acções que visem implementar as medidas do Programa Capitalizar com impacto no OE 2017, devendo ainda, até 31 de Dezembro, apresentar os anteprojectos legislativos referentes às acções necessárias para implementar as medidas do Programa Capitalizar sem impacto no OE 2017.

Em que ponto estamos?

Ainda, e dando cumprimento ao disposto na RCM nº42/2016, a Comissão Executiva da EMCE apresentou ao Governo uma metodologia de trabalho, que reflecte a visão da própria Estrutura de Missão sobre as propostas constantes do seu relatório, para implementação e monitorização das medidas do Programa Capitalizar, e indicou ao Primeiro-Ministro e ao Ministro da Economia um dos seus membros a quem competirá, em especial, a coordenação do gabinete de apoio técnico e das tarefas que são atribuídas à EMCE pela presente resolução.

No entender da EMCE, o Programa Capitalizar é um programa realista, consciente dos constrangimentos orçamentais, da ausência de capital da economia portuguesa, e da escassez de capital do sistema bancário, agravada pela qualidade dos créditos que este detém sobre o sector não financeiro.

As medidas preconizadas atendem a esses constrangimentos e, por isso, não prevêm a canalização de recursos públicos para o tecido empresarial, nem o envolvimento público na gestão do crédito bancário sobre as empresas.

Mas, o Programa Capitalizar e as diversas medidas que o integram têm, na perspectiva da EMCE, uma lógica global que não se pode perder na fase de concretização.

Para além disso, o relatório da EMCE resultou de diversas interações com entidades externas à Administração Pública, incluindo reguladores, associações empresariais e sindicais, associações profissionais, como a Ordem dos Revisores Oficiais de Contas, representadas na Comissão de Acompanhamento da EMCE, que concorreram com as suas reflexões e contributos para a elaboração do relatório final.

Assim, a EMCE deverá garantir estas duas vertentes do Programa que ajudou a conceber. Por um lado, assegurar que, também na fase de execução, não se perde a lógica do programa – um conjunto articulado e coerente de medidas que devem ser coordenadas entre si e executadas num tempo comum, para que, em conjunto, possam produzir os resultados preconizados.

Por outro lado, continuar a assegurar a ligação entre a administração pública, as empresas, as associações, patronais, sindicais ou de classe, e outras entidades externas à administração pública, para que estas continuem a sentir-se empenhadas, e a sensibilizar os políticos e os decisores para as medidas do Programa Capitalizar.

A metodologia apresentada assenta naqueles dois princípios.

Assim, define níveis de responsabilidade, para monitorizar a execução e concretização do Programa, bem como a discussão do conteúdo das medidas com as áreas da administração pública directamente interessadas, e a interacção e envolvimento continuado das entidades externas à administração, procurando o alinhamento entre os objectivos dos operadores económicos e os da política pública.

E aponta para os cronogramas de execução, atentos os períodos de elaboração e discussão das leis, de modo a permitir que as medidas aprovadas entrem em vigor nos prazos previstos. Assim, as que não carecerem de alterações legislativas, nem contenham impactos orçamentais, poderão entrar em vigor simultaneamente com o Orçamento de Estado para 2017, ou seja no início do ano. As que carecerem de novas leis ou alterações a leis existentes, mas sem impactos orçamentais significativos, entrarão em vigor em 1 de Julho de 2017. As restantes, não incluídas na RCM nº42/2016, não estando excluídas, necessitarão de uma avaliação dos seus impactos, pelo que só poderão vir eventualmente a vigorar a partir de 1 de Janeiro de 2018.

**Mas, afinal, de que medidas estamos a falar?
Será que vão mesmo ter impacto na economia e no financiamento das empresas?**

Seria não só fastidioso como impossível explicar, ou até apenas referir, as 131 medidas constantes do relatório da EMCE, apresentado em 16 de Junho passado, ou mesmo as 64 medidas do Programa Capitalizar, já publicadas em anexo à Resolução do Conselho de Ministros de 18 de Agosto.

Referirei apenas algumas destas, de entre os 5 eixos de actuação definidos e aprovados, pela prioridade e relevância que lhes atribuímos.

Assim, no que toca à simplificação administrativa:

A redução ou eliminação de obrigações declarativas e das suas redundâncias – por exemplo, simplificação do preenchimento ou eliminação de quadros ou campos no caso da IES, a eliminação de redundâncias na comunicação da admissão de trabalhadores, ou a não necessidade de apresentação de certidões de PME, quando solicitadas por organismos públicos;

A simplificação de procedimentos legais e regulatórios para aumentos de capital, designadamente por incorporação de suprimentos ou prestações acessórias, (a confirmação do movimento contabilístico por um ROC parece ser suficiente...);

A criação de um mecanismo de *early-warning*, utilizando os dados da IES e o tratamento que deles faz o Banco de Portugal (até ao 5º dígito), para informar as empresas sobre a sua situação, em comparação com o seu sector, cujas conclusões, devidamente tratadas pelo IAPMEI, deverão ser automaticamente comunicadas à empresa, aos seus sócios ou gestores e ROC's ou TOC's, que os deverão alertar e sensibilizar para situações previsíveis ou já complicadas e para as medidas a tomar atempadamente;

A criação de uma conta-corrente que possa possibilitar a compensação de créditos entre os contribuintes e o Estado, quando este último é devedor dos contribuintes, - e não apenas por devolução de impostos, mas também por fornecimentos ou serviços prestados – neste caso, a dificuldade parece ser a confirmação dos débitos do Estado, para o que seria essencial a criação de um sistema de factura electrónica na Administração Pública, coisa que Espanha já fez...

A redução do prazo máximo de resposta aos pedidos urgentes de informações vinculativas à AT, considerando tacitamente aceite o enquadramento jurídico-tributário proposto pelo contribuinte, na falta de resposta naquele prazo;

Ou o alargamento dos prazos de reporte das COPE (Comunicação de Operações e Posições com o Exterior) e das COL (Comunicação de Operações de Liquidação ao banco de Portugal);

Na área da fiscalidade:

A criação de incentivos ao financiamento através de capitais próprios, por exemplo no caso da conversão de suprimentos ou prestações acessórias em capital (ou quase capital), e o alargamento (prazo e taxa de juro implícita) do regime de remuneração convencional do capital social (*allowance for corporate equity*), já em vigor em muitos países;

Rever o Regime Fiscal de Apoio ao Investimento, alargando o crédito fiscal para investimentos acima de 5 M€ e desburocratizar a concessão do crédito fiscal automático;

Rever o regime de benefícios fiscais contratuais ao investimento produtivo, alargando os benefícios fiscais para investimentos superiores a 10 M€, para estimular a captação de IDE;

Muito mais medidas foram apresentadas no relatório da EMCE, nesta área.

A avaliação do seu impacto orçamental e a estreita margem de que o país dispõe, nesta matéria, face aos compromissos impostos pela EU, particularmente para o ano de 2017, levaram a que não fossem, nesta fase, publicadas na referida RCM.

Mas continuaremos a pugnar pela sua consideração futura, como já referido, atenta a **lógica global do nosso relatório, que não se pode perder na fase de concretização**, como atrás dizia.

Na área da reestruturação empresarial (ou da Justiça):

A preocupação primeira é a da manutenção em funcionamento de activos ou unidades empresariais que tenham viabilidade económica, produtos e mercados, mas que estejam em situação financeira muito difícil.

Mas deverá, também, acautelar-se a correcta utilização de mecanismos como o PER, cuja utilidade se reconhece.

Desde logo, reservar o acesso ao PER a sociedades, sejam elas unipessoais ou pessoas colectivas (sem prejuízo de se vir a encontrar uma solução para as pessoas individuais ou famílias);

Aumentar as exigências quanto ao acordo necessário para o início do PER, exigindo-se que o mesmo seja subscrito por credores que representem, pelo menos, 10% dos créditos não subordinados;

Exigir que o requerimento de abertura do PER seja acompanhado de uma proposta de plano de revitalização, e declaração do ROC que o devedor não se encontra em situação de insolvência;

Dinamizar uma plataforma nacional de activos empresariais em processo de insolvência, de utilização obrigatória, **assegurando prioritariamente a alienação integral das unidades empresariais**, para sua reutilização em tempo útil, evitando a perda de valor e o desemprego dos seus activos;

Reforçar a capacitação dos administradores judiciais (AJ), e a introdução de medidas de promoção da celeridade dos processos;

Rever o regime de nomeação dos AJ, eliminando, quando a distribuição dos processos for aleatória, o imperativo da distribuição equitativa dos mesmos, permitindo que, em casos de especial dimensão ou complexidade, o tribunal possa, na ausência de proposta dos credores, atribuir o processo a administradores com comprovada capacidade para a sua condução;

Criar um ponto único de contacto da AT e da Segurança Social para a gestão articulada (... posição única ...) dos créditos públicos sobre empresas em situação económica difícil, ou insolvência, e flexibilizar as alternativas de reestruturação dos créditos públicos, prevendo a possibilidade de planos prestacionais mais longos, com períodos de carência, com perdão de juros, e com dispensa da prestação de garantias;

Criar um **regime jurídico de reestruturação extrajudicial de passivos empresariais**, desde que objecto de acordo de credores quanto ao um plano consistente de recuperação, a partir da avaliação de potenciais melhorias no âmbito do PER e do SIREVE;

Avaliar a possibilidade de criação de fundos de investimento com recursos públicos, com eventual participação de privados, para investir em empresas em situação económica difícil;

Avaliar a criação de uma linha de financiamento público a empresas que tenham passado por processos de reestruturação, para que tenham acesso à necessária liquidez;

Conceber e implementar instrumentos financeiros para a reestruturação e relançamento de empresas viáveis, com potencial de expansão, aproveitando as “Orientações relativas aos auxílios de emergência e à reestruturação”, aprovadas pela Comissão Europeia,

Numa palavra, encontrar a liquidez necessária para que o processo de reestruturação de empresas viáveis não venha a claudicar por falta de apoios financeiros, designadamente à tesouraria, tão difíceis de obter pelas empresas que passam, e enquanto passam, por essas situações.

Na área da alavancagem do financiamento e do investimento:

Criar um fundo de capitais públicos para co-investimento com privados em operações que concorram para a regeneração do tecido empresarial – operações de sucessão e de consolidação;

Criar e lançar emissões de certificados de curto prazo (vulgo papel comercial...) e de instrumentos de agregação de valores mobiliários (obrigações) para PME e Mid Caps capazes de atrair fundos de investimento;

Estimular a emissão e a utilização de obrigações participantes / *mezzanine financing*;

Dinamizar um programa de acesso das empresas portuguesas às oportunidades de negócio das instituições multilaterais;

Obter financiamento por grosso (*on lending* ou *arrangement*) junto das instituições multilaterais através da IFD – Instituição Financeira de Desenvolvimento, para refinar o sistema financeiro nacional;

Configurar a IFD como EDFI (*European Development Financial Institution*), para facilitar aquele desiderato;

Avaliar a hipótese de alargamento da base de capital da IFD – integração de outras EDFI (o capital social actual limita os financiamentos por grosso que a IFD pode captar);

Constituir ou lançar os novos instrumentos ou veículos financeiros (IF previstos no Portugal 2020), já anunciados pelo Ministro da Economia:

- Linha de financiamento com garantia mútua – 1.000 milhões;
- Fundos de capital de risco e *business angels*;
- Fundos de capital reversível;
- Angariação de financiamentos através do EFSI - *European Fund for Strategic Investment* – a base do Plano Juncker;

Reforçar a intervenção da Portugal Ventures nos sectores da indústria e do turismo, para obviar a lacuna deixada pela integração de diversas sociedades públicas de capital de risco que apoiavam aquelas actividades;

Reforçar a política de *hubs* internacionais da mesma Portugal Ventures, para aproximar as empresas de base tecnológica dos melhores ecossistemas mundiais para a captação de investimento;

Finalmente, e na área da dinamização do mercado de capitais:

Apesar da consciência de todos para as dificuldades deste mercado, particularmente num país sem tradições e sem dimensão relevante das empresas e dos mercados existentes, pode e deve fazer-se um esforço para diversificar para novas fontes e novos actores; neste aspecto, será crucial a melhoria da literacia financeira dos empresários, da qualidade das demonstrações financeiras das empresas e a participação dos ROC's em ambos aqueles aspectos.

Sem empresas credíveis e correctamente credenciadas não será possível o acesso aos mercados de capitais.

Assim, as medidas visam:

Estimular o acesso de PME's médias / grandes e Mid Caps ao mercado de capitais, captando recursos de investidores, particulares ou institucionais, e de fundos especializados, aliviando a pressão sobre os bancos comerciais, permitindo-lhes a canalização do seu financiamento para as empresas de menor dimensão, PME's e microempresas, que não terão acesso àquele mercado.

Para este efeito:

Lançar um Programa de capacitação (e mentoring) de empresas para o mercado de capitais, que estimule a interacção das empresas com novas comunidades de *stakeholders*, inspirado em experiências internacionais – este Programa está já em fase de implementação, num esforço da Euronext Lisbon, das associações de emitentes e das grandes associações empresariais, AEP e AIP, aproveitando a experiência de programas bem sucedidos na Itália (Elite) e na Irlanda do Norte (IPO Ready);

Adequar e simplificar as obrigações de publicitação para a participação no mercado, no respeito pela legislação comunitária e sem prejuízo da transparência;

Uniformizar a informação contida nos prospectos de acesso ao mercado, reduzindo os custos associados;

Promover a participação de intermediários financeiros especializados em PME e Mid Caps, incentivando a introdução de novos instrumentos (fundos de dívida grupada, não solidária) para financiamento do investimento de empresas de menor dimensão;

E apresentar e promover os casos de sucesso que forem surgindo, na captação de financiamento ou de investimento, aproveitando o seu efeito demonstrador para encorajar outras empresas;

Tal como se deve conferir maior visibilidade às Empresas PME Excelência e PME Líder, disponibilizando bases de dados que as referenciem e desenvolvendo aplicações digitais que apresentem e exaltem o perfil dessas empresas!

Muitos outros factores e aspectos, que não cabem na nossa missão, terão de ser rapidamente equacionados e atendidos. Os problemas do crédito mal parado e o reforço da solidez do nosso sistema financeiro estarão certamente entre os mais urgentes e relevantes. Também sobre estes, apesar de não nos estarem formalmente atribuídos, temos participado em reflexões, em reuniões informais ou em grupos de trabalho, liderados por quem tem a responsabilidade da sua resolução.

Mas,

- se estas medidas que, com o apoio e os contributos que recebemos de todas as entidades, públicas e privadas – como a OROC, com as quais, ao longo de 6 meses, tivemos oportunidade de reunir e discutir, formal ou informalmente;
- se todas estas medidas, que integram uma estratégia global e, portanto, deverão ser consideradas em conjunto para produzirem os seus efeitos;
- se todas ou a esmagadora maioria destas medidas vierem a entrar rapidamente em vigor,

certamente teremos dado um passo determinante na recuperação do equilíbrio financeiro das nossas PME's e Mid Caps, e contribuído para a sua capacidade de se financiarem, investirem e expandirem a sua actividade, criando riqueza e emprego.

O momento é este, esta é a oportunidade que não poderemos perder!

José António Barros